Angela Vieira Neves
Reginaldo Ghiraldelli
(Organizadores)

Trabalho, DEMOCRACIA e participação no Brasil

EDITORA UnB 60

Angela Vieira Neves
Reginaldo Ghiraldelli
(Organizadores)

Trabalho, DEMOCRACIA e participação no Brasil

EDITORA UnB 60

Equipe editorial

Coordenação de produção editorial: Marília Carolina de Moraes Florindo
Assistência editorial: Jade Luísa Martins Barbalho
Preparação e revisão: Angela Gasperin Martinazzo
Ilustração da capa: Geralda Aparecida de Araújo Guevara

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
Centro de Vivência, Bloco A - 2ª etapa,
1º andar - Campus Darcy Ribeiro,
Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70910-900
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília
Nome do bibliotecário – Heloiza Faustino dos Santos - CRB 1/1913

T758 Trabalho, democracia e participação no Brasil [recurso eletrônico] / Angela Vieira Neves, Reginaldo Ghiraldelli (organizadores). – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2022.
356 p.

Modo de acesso: World Wide Web.
ISBN 978-65-5846-130-2.

1. Democracia. 2. Trabalho. 3. Política pública. 4. Participação social. I. Neves, Angela Vieira (org.). II. Ghiraldelli, Reginaldo (org.).

CDU 304

Sumário

PREFÁCIO

Trabalhadores, participação e a disputa (permanente) pela construção democrática no Brasil

Na segunda década do século XXI, o autoritarismo político e social ainda persiste na realidade brasileira, apesar de todas as lutas pela democracia que atravessaram o século XX. Desde a primeira greve geral, em 1917, os(as) trabalhadores(as) ampliaram a sua organização e foram se constituindo como atores centrais na construção democrática do país. Nenhuma concessão significativa foi feita pelos donos do poder. Cada conquista da classe trabalhadora exigiu persistência e disposição para a luta. Uma parte dessa história é analisada no presente livro, *Trabalho, democracia e participação no Brasil*, para o qual tenho o imenso prazer em redigir este prefácio.

Entre 1945-1964, conhecemos um breve período democrático, no qual algumas conquistas dos(as) trabalhadores(as) foram legitimadas pelo Estado brasileiro. Sem dúvida, a principal delas foi a adoção, em 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Porém, como a CLT reconhecia apenas os direitos dos trabalhadores urbanos, deixando todos os que labutavam no campo à margem dos direitos sociais e trabalhistas, essa foi uma conquista parcial. Era a *cidadania regulada*, na qual "a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo

produtivo, tal como reconhecido por lei". Essa formulação magistral de Wanderley G. dos Santos, em *Cidadania e justiça* (1979, p. 68),[1] perdurou por quase meio século e só foi superada de fato com a promulgação da Constituição de 1988.

Contra essa concepção estreita de cidadania, na qual o(a) trabalhador(a) só tem acesso aos direitos se estiver inserido no processo produtivo, as mobilizações da classe trabalhadora e dos movimentos sociais nas décadas de 1950 e 1960 desafiaram o *status quo*, reivindicando uma cidadania plena e igualitária e o *direito a ter direitos*.

Nos primeiros anos da década de 1960, as bandeiras de luta abarcavam as reformas agrária e urbana, o direito à educação (incluindo o ensino superior), a luta por igualdade e saúde e a defesa da soberania nacional. A resposta das classes dirigentes e dos donos do poder (geralmente chamadas de elite) foi a truculência de sempre. Em abril de 1964, o golpe civil-militar depôs o presidente João Goulart e instalou um período de terror que se estendeu até 1985, como sabemos. Novamente o capital sacrificou a democracia popular.

No entanto, mesmo com o fechamento do regime e a perseguição às lideranças dos(as) trabalhadores(as), aos movimentos sociais e estudantis, aos intelectuais e às lideranças indígenas, entre outras, a resistência da sociedade não esmoreceu. A greve de 1968 em Osasco (São Paulo) desafiou a ditadura e o poder econômico que lhe dava sustentação. Nem mesmo os canhões e as botas silenciaram as lutas sociais e trabalhistas ao longo da ditadura militar. Muita gente foi perseguida, exilada, torturada, executada pelo regime civil-militar. E ainda falta muito a conhecer sobre esse período de terror da história brasileira; a Comissão Nacional da Verdade deu importante contribuição nesse sentido.

No fim dos anos 1970, a eclosão das greves no ABC Paulista pôs em cena novos personagens e deu força ao novo sindicalismo emergente. A ação coletiva dos metalúrgicos do ABC encorajou outros movimentos pelo país e abriu caminho para novas formas de contestação da ditadura civil-militar. Novamente, os(as) trabalhadores(as) davam

---

[1] SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1979.

a sua inestimável contribuição à disputa pela construção democrática no Brasil. No plano internacional, o neoliberalismo começava a ganhar espaço na agenda econômica e social. A reestruturação produtiva espraiava-se nos países centrais, trazendo novos riscos sociais: desemprego estrutural, terceirização e acumulação flexível do capital. E o Estado de bem-estar social passou a ser fortemente questionado pelo capital e os capitalistas. O período mais promissor da redução da desigualdade entre 1950-1975 parecia estar chegando ao fim nos países do Norte. Porém, a cultura de direitos tem conseguido resistir ao solapamento das conquistas do período do chamado *capitalismo democrático*.

No Brasil, a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, trouxe importantes avanços para os(as) trabalhadores(as): o direito de greve, a licença-maternidade, o reconhecimento da função social da terra, a aposentadoria rural, o Sistema Único de Saúde, a jornada de 44 horas semanais, entre outros. E, no ano seguinte, a eleição para presidente sacudiu o país de norte a sul. A vitória de Fernando Collor de Mello (1990-1992) representou a chegada de fato do neoliberalismo ao Brasil. Por trás de seu discurso modernizador, estava o ataque aos avanços sociais da classe trabalhadora e à participação social conquistada com a *Constituição Cidadã*.

Poucos anos após a promulgação da Constituição, e com o avanço do neoliberalismo no Brasil, os direitos sociais e trabalhistas foram postos como entraves para o "desenvolvimento do país". Flexibilização e reformas trabalhistas e previdenciárias passaram à ordem do dia. Pouco a pouco, a luta por direitos parecia sair do panorama democrático.

Entre 1996 e 2019, foram feitas quatro (contra) reformas no sistema previdenciário, além de mudanças gradativas nos direitos dos trabalhadores e a (contra) reforma trabalhista do governo Michel Temer em 2017. A proteção ao trabalho foi debilitada e a aposentadoria (quase) desapareceu do horizonte de milhões de trabalhadores(as). Como foi possível tamanha regressão política e social em tão pouco tempo?

A Constituição de 1988, que tem como um de seus eixos o combate à desigualdade, o aprofundamento da democracia e a solidariedade social, tem sido atacada constantemente desde a chegada de Collor ao poder em 1990. A ascensão das forças políticas de extrema-direita ao

poder nas eleições de 2018, na esteira do golpe parlamentar de 2016 contra Dilma Rousseff, uniu ainda mais os donos do poder.

O primeiro golpe contra o capítulo social da Constituição ocorreu por meio da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016, no governo Temer. Com isso, a austeridade foi inscrita na Constituição Federal. Esse novo regime fiscal institui por 20 anos – ou seja, até 2036 – um *teto* para o crescimento das despesas públicas, vinculado à inflação. Essa camisa de força criada pelo governo de Michel Temer levará à paralisia do Estado brasileiro em poucos anos, como demonstra o relatório do Tribunal de Contas da União.[2] A capacidade estatal do país também será afetada, pois a autorização para a realização de concursos públicos ficará seriamente ameaçada. E os investimentos em educação, ciência e tecnologia e pesquisa já estão entre os mais prejudicados pelo limite imposto pelo teto de gastos.

O segundo golpe foi a (contra) reforma trabalhista aprovada em 2017, que, combinada à aprovação da Lei de Terceirização, acabou com boa parte da proteção ao trabalho no país. Além de instituir o trabalho intermitente, essa destruição dos direitos trabalhistas estabeleceu a primazia do negociado sobre o legislado, em uma quase vitória do capital sobre o mundo do trabalho, e empurrou milhões de trabalhadores para a condição de precarizados.

Com a eleição da extrema-direita nas eleições de 2018, a agenda de destituição de direitos se ampliou. A extinção do Ministério do Trabalho pelo governo Jair Bolsonaro e a tentativa de acabar com a Justiça do Trabalho conformam o governo do patrão. O Ministro da Economia Paulo Guedes busca debilitar a arrecadação dos sindicatos ao proibir o desconto em folha de pagamento das mensalidades dos trabalhadores nos seus contracheques. Isso só foi revertido na justiça. O modelo de sociedade almejado por Guedes e Bolsonaro é o Chile de Pinochet, país que, no entanto, acaba de ser sacudido por intensos

[2] WIZIACK, Julio; FABRINI, Fábio. Teto dos gastos vai paralisar contas públicas, aponta relatório do TCU. *Folha de S.Paulo, [on-line]*, 13 jun. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/teto-dos-gastos-vai-paralisar-contas-publicas-aponta-relatorio-do-tcu.shtml. Acesso em: 14 jun. 2021.

protestos de rua mesmo na pandemia de covid-19, que levaram ao plebiscito vitorioso por uma nova Constituição. Lá, os chilenos lutam por um novo contrato social; aqui, a austeridade é novamente embalada pela retórica da modernização.

A direita radical no poder tenta descontruir os direitos e conquistas sociais de 1988 e evitar a todo custo a resistência a esses ataques. Ela também avança sobre a participação social por meio do cerceamento dos conselhos, seja na área ambiental, da saúde, da educação, entre outros. A militarização do serviço público é outra face do aprofundamento do autoritarismo no país. Com a publicação do Decreto nº 9.759, em abril de 2019, o governo Jair Bolsonaro tenta asfixiar a participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das diversas políticas públicas. Esse ataque feroz à participação social é parte da política de cerceamento da extrema-direita e do neoliberalismo em suas mais diversas versões. É uma das maneiras de negar e anular *o político*, que, nas palavras de Wendy Brown, "identifica um teatro de deliberações, poderes, ações e valores no qual a existência comum é pensada, moldada e governada" (2019, p. 68).[3] Em outras palavras, é a *desdemocratização* e a despolitização da vida social em suas diferentes dimensões.

Em fevereiro de 2020, quando a crise sanitária global da covid-19 começou, a primeira reação do governo Bolsonaro foi tentar minimizá-la. A postura negacionista do presidente e de todo o seu governo sempre insistiu em que a economia não podia parar. E a exposição dos(as) trabalhadores(as) ao risco dessa terrível doença era inevitável. Dois meses depois, com o alastramento da doença pelo Brasil e o mundo, o Congresso Nacional criou o auxílio emergencial de R$ 600,00 (pouco mais de meio salário mínimo) e o país "descobriu" 40 milhões de trabalhadores(as) invisibilizados pela informalidade laboral. A condução do país pelo governo Bolsonaro durante a pandemia deu-se pela lógica da austeridade e pela falta de humanidade.

---

[3] BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*. Tradução e notas de Mario A. Marino e Eduardo A. Camargo Santos. São Paulo, SP: Politeia, 2019.

Com o isolamento social decorrente da pandemia, milhões de trabalhadores privados do acesso ao auxílio emergencial ou de sua extensão não tiverem outra saída a não ser se exporem ao vírus. Os trabalhadores precarizados se tornaram uma das faces do Brasil sem proteção ao trabalho – presos, ao mesmo tempo, nas teias do capitalismo de plataforma. O contingente dos entregadores de aplicativos, em grande parte composto por trabalhadores jovens, labuta em jornadas de 12, 14 ou até 16 horas por dia em bicicletas, a pé ou de motocicleta, a fim de perfazer uma renda mensal de cerca de dois salários mínimos. E sem nenhum direito assegurado. Essa é também uma forma de *expulsão* do mundo do trabalho tal como o conhecemos ao longo do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Hoje, a crise do neoliberalismo parece abrir espaço para novos consensos.

Como demostra a leitura de *Trabalho, Democracia e Participação no Brasil*, organizado pelos professores Angela Vieira Neves e Reginaldo Ghiraldelli, a luta pela igualdade social e econômica, a ampliação da participação social e a construção democrática no país, embora em condições adversas nessas três décadas de neoliberalismo real, não esmorece. Conforme escreve Beverly Silver, em *Forças do trabalho* (2005, p. 12),[4] "para onde vai o capital, o conflito vai atrás". E essa é uma grande lição em tempos nos quais o capital e os donos do poder parecem sempre próximos à vitória final. Mas essa é apenas uma parte da história, sabemos. Porque a luta por direitos, pela igualdade, pela democracia e por uma vida sem opressão e exploração não termina nunca, como aprendemos com a história e a memória dos(as) trabalhadores(as). E essa é uma boa notícia, e também nos nutre de esperança e coragem para prosseguir na busca de uma outra sociedade.

Roberto Goulart Menezes
Universidade de Brasília, junho de 2021

[4] SILVER, Beverly. *Forças do trabalho*. São Paulo, SP: Boitempo, 2005.

Apresentação

Angela Vieira Neves
Reginaldo Ghiraldelli
(Organizadores)

Esta coletânea foi idealizada no ano de 2019, a partir da parceria e colaboração entre integrantes de dois grupos de pesquisa: o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso) e o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss), vinculados ao Departamento de Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Entre o planejamento, organização, sistematização e finalização do material bibliográfico, resultado de pesquisas realizadas pelos citados grupos, veio à tona a pandemia do novo coronavírus (covid-19), que alterou toda a dinâmica da vida em sociedade no Brasil e no mundo, com impactos nas relações humanas, econômicas, ideoculturais, políticas, sanitárias e sociais.

Nesse sentido, os textos que compõem a presente coletânea não discutem, necessariamente, apenas o momento pandêmico que assola o mundo como um todo, mas ao mesmo tempo analisam, sob diversas angulações, questões que estão na agenda social, política, econômica e cultural da sociedade brasileira. A obra se ocupa de temas diversificados e atuais, que dialogam entre si a partir de duas questões centrais: a primeira trata do trabalho, das desigualdades sociais e do desmonte dos direitos sociais, o que demonstra a importância das lutas e resistências da classe trabalhadora; e a segunda aborda os ataques à democracia e às instâncias deliberativas que, consequentemente, ameaçam os processos participativos da sociedade civil na cena contemporânea. Nesse cenário recente, emergem diversas formas e estratégias de ação coletiva que se expressam

nas lutas da sociedade civil, do sindicalismo e dos movimentos sociais em defesa do trabalho protegido, das políticas públicas e da democracia.

A conjuntura brasileira dos anos recentes é atravessada por diversos fatos e processos que alteram de forma dramática a vida em sociedade, especialmente considerando a emergência da pandemia, o que agudizou a crise do capitalismo. O colapso econômico e social caminha *pari passu* com um colapso político, ambiental e sanitário que expõe as mazelas e desigualdades histórico-estruturantes da sociedade brasileira.

Antes mesmo da pandemia, a crise já apresentava efeitos insidiosos para o sistema de proteção social e cidadania, como demonstram os indicadores de desemprego e desigualdade, os cortes orçamentários em políticas sociais, os ataques a direitos sociais e sua consequente redução, intensificados pela aprovação de reformas no âmbito previdenciário e trabalhista. Além disso, observam-se diversas formas de ameaças à democracia, a exemplo da criminalização dos movimentos sociais e das investidas contra os espaços e instâncias de participação e controle democrático.

O receituário do Estado brasileiro para responder ao aprofundamento da desigualdade social, desemprego e miserabilidade tem sido uma maior dosagem de medidas ultraliberais, que incidem de modo corrosivo no conjunto de direitos e garantias sociais conquistadas historicamente pela classe trabalhadora.

Isso não significa que a sociedade brasileira assista passivamente aos ataques e desmontes de direitos e políticas sociais. São significativas as lutas, reivindicações e resistências da classe trabalhadora e da juventude, por meio de mobilizações de rua, protestos e greves, além da participação da sociedade civil nas instâncias de controle democrático e nos espaços de disputa de hegemonia do poder político.

A ofensiva capitalista, objetivando superar a própria crise e manter seu padrão de acumulação, concentração, centralização e lucratividade, adota medidas neoliberais que incidem na desregulamentação e precarização das relações trabalhistas, especialmente em um contexto de modificações substantivas na legislação do trabalho, que reduzem os direitos e fragilizam os vínculos laborais. Essas mudanças alteram

as relações sociais, o mundo do trabalho e a esfera da cultura, da economia e da política.

Por isso, se faz necessário compreender o Estado na sua unidade relacional entre sociedade política e sociedade civil. O Estado, em seu sentido ampliado, expressa as relações tensas e contraditórias de dominação de classe. Ao tempo em que o Estado se apresenta como espaço conciliador das contradições e de manifestação política, possibilitando conquistas (no capitalismo, sempre parciais e limitadas) e consolidando direitos reivindicados pela população por meio de lutas sociais, que podem avançar ou retroceder em decorrência do contexto e conjuntura de cada momento histórico, o Estado também é a instância da coerção, da violência, do controle, da repressão, do consenso e da punição.

No caso das experiências dos anos recentes, observa-se uma tendência de destruição de conquistas históricas da classe trabalhadora por meio de ataques, desmontes e redução dos direitos sociais. A (contra) reforma trabalhista de 2017, que desconstrói a legislação protetiva do trabalho, é um exemplo emblemático disso. Logo em seguida, em 2019, a (contra) reforma da previdência retrata o mesmo dilema, ou seja, são medidas ultraliberais de austeridade, sob o regime do capital financeiro, que implicam diretamente o desmantelo do sistema de proteção social brasileiro.

Essa ortodoxia ultraliberal também incide de forma extensa e corrosiva na formação da mentalidade da população, passando a veicular a primazia do mercado sobre o Estado, ou seja, a valorização do privado em detrimento do público, além de conceber o capitalismo como processo natural e eterno. Transmite-se a ideia de que aquilo que se adquire no mercado, ou seja, por meio de serviços privados, é de melhor qualidade, mais eficaz e mais eficiente.

Seguindo a programática utilitarista do neoliberalismo e da financeirização, também se reproduz a ideia de vencedor e vencido, estabelecendo entre os indivíduos sociais uma lógica competitiva, individualista e egoísta, baseada no ideário de “sucesso”, de “bem-sucedidos” e de “fracassados”. Essa perspectiva desconsidera questões éticas e reproduz juízos valorativos que contribuem para a barbárie social, tendo em vista o acirramento de preconceitos, discriminações,

intolerâncias, xenofobia, racismo, sexismo, a apologia da violência como forma de solução dos problemas sociais, a celebração das desigualdades e opressões como recompensa aos supostos "vencedores", a indiferença ante o sofrimento humano, a despreocupação com o mundo que será deixado às gerações futuras e a banalização generalizada da vida. Na contemporaneidade, especialmente com o advento da pandemia, identifica-se um movimento, alinhado ao obscurantismo, que despreza as vidas humanas, o conhecimento científico e o meio ambiente, o que reforça os fundamentos da barbárie social.

Historicamente, e nos limites do capitalismo neoliberal e monopolista, as lutas e reivindicações por direitos e proteção social forjaram o avanço de sociedades democráticas, fazendo com que o Estado assumisse responsabilidades públicas com a "questão social". Como desdobramentos dessas lutas coletivas, foram constituídas legislações trabalhistas e sistemas de proteção social que previam a intervenção do Estado e um conjunto de programas e políticas de seguridade social para a população.

No Brasil, o sistema de proteção social se constituiu de modo *sui generis*, marcado por ações descontínuas, seletivas, heterogêneas, fragmentadas, contraditórias e desiguais, que emergiu em um contexto de fortes e significativas pressões, reivindicações e lutas da classe trabalhadora nas primeiras décadas do século XX. Mesmo assim, o Estado assumia compromissos apenas com uma parcela da classe trabalhadora, ou seja, aquela inserida no mercado formal de trabalho, transferindo aos setores filantrópicos e de benemerência as responsabilidades relativas ao atendimento das demandas e necessidades dos trabalhadores precarizados, pauperizados, desempregados e inseridos no mercado informal.[1]

Já na segunda metade do século XX, especialmente a partir dos anos 1970, observa-se um significativo avanço das organizações da sociedade civil no enfrentamento ao Estado autoritário, em que ganharam

[1] São exemplos embrionários da constituição da proteção social no Brasil a Lei sobre Acidentes do Trabalho (Lei nº 3.724, de 1919); a Lei Elói Chaves, que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), por meio do Decreto nº 4.682, de 1923; a Lei do Salário Mínimo, na década de 1930; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por meio do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942.

destaque os movimentos sociais de luta pela terra e de reforma agrária, os movimentos em defesa da saúde pública e pela reforma sanitária, o movimento sindical (sobretudo com base na experiência do novo sindicalismo), o movimento nacional de meninos e meninas de rua, os movimentos de luta pela redemocratização e defesa do Estado democrático de direito, os movimentos negro e feminista, dentre outros.

As lutas se intensificam com o protagonismo desses movimentos sociais e da sociedade civil no Brasil, marcadas por disputas entre projetos políticos e culturas políticas, principalmente no enfrentamento ao Estado autoritário. Esse protagonismo coletivo acumulou conquistas importantes, que culminaram na Constituição Federal de 1988 e na consolidação de diretrizes tais como a descentralização político-administrativa, a universalização de direitos e a participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas. Ganham destaque, especialmente no período pós-redemocratização, as lutas sociais da sociedade civil dentro da estrutura do Estado por meio da "participação institucionalizada", como se observa nas experiências de orçamento participativo, conselhos gestores de direitos, conferências, fóruns e ouvidorias, dentre outros.

Esse é também um marco fundamental no estabelecimento de balizas seminais do sistema de proteção social brasileiro, em que são reconhecidos os direitos sociais da população e se define a seguridade social, a qual abrange as políticas de saúde, previdência e assistência social como deveres do Estado e direitos de cidadania. Como desdobramentos das lutas desses movimentos e no sentido da consolidação dos direitos promulgados na Carta Constitucional, são aprovadas posteriormente importantes legislações, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), que institui o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto do Idoso, a Lei Maria da Penha, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Igualdade Racial, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, dentre outros marcos importantes que formam esse complexo sistema de garantias de direitos, cidadania e proteção social. Por isso, os direitos de cidadania no Brasil são ainda

processos em construção e espaços constantes de tensões e disputas na contraditória relação entre Estado capitalista e sociedade civil.

Na contramão desses avanços democráticos para a sociedade brasileira, ocorrem transformações globais forjadas no intuito de atender as prerrogativas da hegemonia do capitalismo financeiro e mundializado. Nessa esteira de acontecimentos, a incorporação do ideário neoliberal incidirá na erosão do ainda recente, limitado e frágil sistema público de proteção social, por meio da retração dos investimentos públicos no campo social, com a consequente subordinação das políticas sociais às políticas econômicas de ajuste fiscal e austeridade.

Cabe considerar que esses movimentos que ocorrem nas sociedades não são estáticos, estáveis e rígidos. Eles são dialeticamente perpassados por tensões, disputas, contradições e correlações de forças que se deslocam de acordo com as particularidades conjunturais de cada momento histórico e de acordo com a organização e protagonismo dos sujeitos políticos. As formas históricas e humanas de sociabilidade são constituídas e permeadas por potencialidades, pulsões e possibilidades, o que prevê também transformações e não meramente a reprodução estanque e acrítica daquilo que está constituído. Por isso, longe de qualquer injunção determinista, é imprescindível considerar o movimento histórico na sua dinamicidade e complexidade para além do instituído, pois as lutas sociais e as variadas formas de resistência coletiva são janelas no horizonte em que o "novo" pode emergir e se consolidar como alternativa ao ideário capitalista, baseado na produção e reprodução das desigualdades econômicas e sociais. Assim, os ataques aos direitos sociais e aos espaços participativos e as ameaças à democracia na cena contemporânea demonstram como essas questões precisam ser analisadas e problematizadas.

Com isso, a presente coletânea apresenta reflexões que estão na ordem do dia e na cena pública da realidade brasileira, e busca, a partir de uma perspectiva crítica e histórica, situar temas que se refletem na vida social. Seu conteúdo, a partir das escolhas teóricas e demarcações metodológicas, esboça a necessidade do pensamento crítico para o enfrentamento de uma realidade social sustentada em formas de exploração, dominação e opressão. A aproximação a essa realidade

social, por meio do conhecimento e da pesquisa, permite identificar limites e possibilidades para além das aparências fenomênicas.

Resultado do esforço coletivo de pesquisadores e pesquisadoras da área das ciências humanas e sociais, a obra está organizada em duas partes, divididas em eixos temáticos, mas que dialogam entre si. Na Parte I, "Trabalho, desigualdades e lutas sociais", o texto "Crônica de uma pandemia anunciada: crise, trabalho e direitos", de Reginaldo Ghiraldelli, analisa a configuração do mundo do trabalho no Brasil, com ênfase nas duas primeiras décadas dos anos 2000 e na recente crise aprofundada com a pandemia do novo coronavírus. O artigo apresenta elementos de processos políticos e econômicos que interferem na dinâmica do trabalho e dos direitos sociais e suas consequências para as condições de vida e reprodução da classe trabalhadora. No Brasil, a crise atual, de proporções globais em decorrência da pandemia, assume uma face distinta diante das particularidades de um país marcado por profundas desigualdades sociais, violências, miséria, desemprego, analfabetismo e intolerâncias. São identificados limites e até mesmo a ausência de respostas do Estado no que se refere às medidas efetivas para a proteção social da classe trabalhadora e o enfrentamento da crise.

Em "A divisão racial do trabalho na formação social brasileira", de Leonardo Dias Alves e Reginaldo Ghiraldelli, são apresentados elementos da formação social, política, econômica e cultural do Brasil à luz do debate sobre a divisão racial do trabalho. O texto parte da compreensão de que o complexo sistema escravista mercantil (modo de produção, economia e trabalho) se constitui como a base da formação do capitalismo e do racismo no país. A partir de pesquisa bibliográfica e documental e do acesso a banco de dados, o artigo aborda como o racismo, enquanto elemento estrutural, estruturante e institucional, é um indicador de discriminação e desigualdade na constituição do mercado de trabalho brasileiro. Esse conjunto de determinantes históricos contribuiu para a sedimentação da divisão racial do trabalho. Os efeitos nocivos dessa realidade para a vida da população negra são expressos nas mais variadas formas de discriminação, violência,

desemprego, inserção em ocupações laborais precárias, pobreza, adoecimento físico e mental.

O capítulo "Lutas da classe trabalhadora na consolidação da ordem monopólica no Brasil", de Michelly Ferreira Monteiro Elias, discorre sobre as principais contradições e a intensificação da condição de superexploração da classe trabalhadora na década de 1970 diante da expansão do capitalismo monopolista e das mobilizações pela retomada do regime democrático, destacando o surgimento do *novo sindicalismo* no período. Esse processo, inserido no contexto de acirramento das lutas de classes, possibilitou, apesar dos limites e contradições existentes, uma experiência em que segmentos da classe trabalhadora reconheceram e defenderam suas necessidades e interesses, incidindo, enquanto classe, no complexo contexto estabelecido na década de 1980 no Brasil.

O texto "A agenda neoliberal e antidemocrática e suas implicações para os direitos sociais no Brasil", de autoria de Avelina Alves Lima Neta, analisa os anos recentes da conjuntura brasileira, especialmente o pós-2016, com a implementação de uma agenda ultraliberal de caráter regressivo no que se refere aos direitos sociais de cidadania. De natureza qualitativa, com base em análise bibliográfica e documental, o artigo contextualiza o cenário brasileiro recente, as reformas em curso e os impactos das medidas de austeridade e ajuste fiscal no tocante às ações de privatização do patrimônio público e dos serviços sociais, além dos ataques aos direitos da população.

Na Parte II da coletânea, intitulada "Democracia, participação e políticas públicas", o capítulo "Ativismo e participação da sociedade civil no Brasil: destruição das instituições participativas e ameaças à democracia?" de Angela Vieira Neves, esboça as ameaças à democracia participativa e revela a importância do "patrimônio participativo" construído ao longo das últimas três décadas no Brasil com base na participação social e no ativismo da sociedade civil em diferentes instituições, que sofrem hoje inúmeros ataques frente à onda conservadora.

Já o capítulo "Memória da participação política das mulheres na resistência à ditadura brasileira de 1964-1985", de autoria de Maria Elaene Rodrigues Alves, retrata as contribuições, limites e

possibilidades da participação das mulheres no Movimento da Anistia Internacional e no processo de redemocratização do Brasil no contexto de resistência à ditadura civil-militar de 1964-1985.

O artigo "Controle democrático e democratização: o desmonte dos mecanismos institucionais", de Melina Sampaio de Ramos Barros, apresenta, com base em análise teórica, documental e legislativa, reflexões sobre o controle democrático no Brasil, com ênfase no processo de desmonte dos mecanismos institucionais, principalmente a partir do ano de 2014. O conceito de controle democrático é defendido para descrever os mecanismos institucionais e não institucionais de participação da sociedade na decisão pública. Fundamentados na carta constitucional, os mecanismos institucionais se proliferaram no país, tendo sido institucionalizados nos anos 1990 e ampliados nos anos 2000; porém, desde então, vêm sofrendo constrangimentos para alcançarem efetividade. Na última década, ocorrem ataques diretos a essas instâncias, no sentido de anulação da participação da sociedade civil.

O capítulo "A Política Nacional de Drogas: entre retrocessos e deslegitimação da participação social", de Lara Lisboa Farias e Andreia de Oliveira, analisa a atual política sobre drogas, que, com os serviços substitutivos e com a política de redução de danos, fez retrocederem os significativos avanços alcançados pela Reforma Psiquiátrica Brasileira, enfatizando o caráter antidemocrático do seu processo de consolidação. O percurso metodológico caracterizou-se por pesquisa documental, de natureza qualitativa, tendo como foco as atas das reuniões do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas no período de 2017 e 2018.

Por sua vez, o texto "O hibridismo na cultura política do Distrito Federal: entre o clientelismo e a luta por direitos por meio da participação social", de autoria de Thais Kristosch Imperatori, enfoca os traços da cultura política do Distrito Federal a partir da perspectiva da coexistência entre aspectos conservadores e progressistas, de onde o seu caráter híbrido. Toma-se por referência a cultura política da realidade brasileira. São identificados como traços da cultura política distrital a precariedade de processos democráticos e de transparência na gestão pública, o clientelismo e a troca de favores que privilegiam interesses privados e corporativos, além de um histórico de práticas de corrupção

que resultou na responsabilização de agentes públicos – juntamente a processos com orientação mais democrática, de reivindicação e mobilização por direitos. O artigo aponta o desafio de consolidar práticas cidadãs e reconhece as lutas em defesa da democracia e da cidadania.

O foco analítico do texto "Restrição à participação e agenda política de conselhos nacionais no cenário pós-2019", de Daniel Pitangueira de Avelino, Igor Ferraz da Fonseca e João Claudio Basso Pompeu, consiste nos conselhos nacionais da área de direitos humanos, sob a perspectiva da sua agenda política, conceituada como o conjunto de temas que são levados à consideração dos colegiados e que ocupam tempo de atuação de seus membros. Os dados, obtidos por meio de entrevistas, observação direta e análise documental no segundo semestre de 2018, permitiram a identificação dos temas mais recorrentes nas pautas administrativas e políticas desses conselhos. Foi possível identificar a ocorrência de agendas transversais, caracterizadas pelo compartilhamento de temas por diferentes órgãos colegiados, com situações de atuação conjunta. Em 2019, o cenário muda em virtude de alterações normativas provocadas pelo governo federal, menos favoráveis às agendas transversais e mais propícias ao fortalecimento do poder da agenda governamental.

O capítulo "Fórum Interconselhos: análise da participação social no planejamento governamental", de autoria de Felipe Portela Bezerra, apresenta reflexões sobre o Fórum Interconselhos como iniciativa de participação social inserida no Plano Plurianual do governo federal, resultado do processo de redemocratização do Brasil. De natureza qualitativa, a análise, baseada na relação conflituosa e contraditória entre Estado e sociedade, fundamenta-se em informações oficiais e entrevistas com participantes do Fórum Interconselhos. São apresentados desafios em relação à necessidade de ampliação da democratização do poder decisório, como forma de participação da sociedade civil nos processos deliberativos e no planejamento de políticas públicas.

Por fim, o capítulo "O salteamento e o desbarate da educação pública no Brasil: um futuro sem ponte ou uma ponte sem futuro?", de Flávio Bezerra de Sousa, discute como as ações governamentais dos últimos anos têm alterado o sentido da participação social no que se

refere à política pública de educação e sua organização como espaço de garantia de direitos. O texto descreve uma dinâmica de esvaziamento e redução dos espaços democráticos e participativos, em uma lógica neoliberal de favorecimento ao mercado, com consequências regressivas e privatizantes da política pública de educação.

Em suma, a coletânea, ao reunir variados temas que estão na agenda atual da realidade brasileira, apresenta reflexões sobre a dinâmica do trabalho, dos direitos sociais, da democracia, das formas de participação e da relação contraditória entre Estado capitalista e sociedade civil, em um momento histórico inédito de barbárie social em que as lutas da população, as ações coletivas e as diversas formas de resistência são cada vez mais necessárias e urgentes para a construção de um novo projeto societário. Desse modo, no entendimento de que a produção de conhecimento crítico e socialmente comprometido com as necessidades humanas e existenciais de reprodução da classe trabalhadora possa contribuir para processos emancipatórios, espera-se que os textos contidos nesta coletânea sejam gérmens estimuladores de diálogos fecundos e de partilhas para possíveis mudanças da realidade social, na perspectiva da construção de um novo tempo histórico.

> No novo tempo, apesar dos castigos
> Estamos crescidos, estamos atentos, estamos mais vivos
> Pra nos socorrer, pra nos socorrer, pra nos socorrer
>
> No novo tempo, apesar dos perigos
> Da força mais bruta, da noite que assusta, estamos na luta
> Pra sobreviver, pra sobreviver, pra sobreviver
>
> Pra que nossa esperança seja mais que a vingança
> Seja sempre um caminho que se deixa de herança
>
> No novo tempo, apesar dos castigos
> De toda fadiga, de toda injustiça, estamos na briga
> Pra nos socorrer, pra nos socorrer, pra nos socorrer
>
> No novo tempo, apesar dos perigos
> De todos os pecados, de todos enganos, estamos marcados
> Pra sobreviver, pra sobreviver, pra sobreviver
>
> No novo tempo, apesar dos castigos
> Estamos em cena, estamos nas ruas, quebrando as algemas
> Pra nos socorrer, pra nos socorrer, pra nos socorrer

No novo tempo, apesar dos perigos
A gente se encontra cantando na praça, fazendo pirraça
Pra sobreviver, pra sobreviver, pra sobreviver.

(*Novo Tempo*, de Ivan Lins)

PARTE I – Trabalho, desigualdades e lutas sociais

Cap. 1

Crônica de uma crise pandêmica anunciada e suas implicações para o trabalho e os direitos

Reginaldo Ghiraldelli

1.1 Introdução

A economia não pode parar! Eis o slogan sentenciado e defendido por algumas economias capitalistas globais desde que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente, no dia 11 de março de 2020, a emergência do novo coronavírus – também denominado SARS-CoV-2, causador da covid-19 – como uma pandemia. Esse cenário pandêmico, que assola o mundo como um todo, tem provocado alterações substantivas nas relações sociais e econômicas, com consequências devastadoras para a humanidade diante do brutal índice de infecções e óbitos, especialmente nos países que priorizaram a preservação da lucratividade em detrimento da vida.[1] É interessante observar que os

---

[1] De acordo com os dados divulgados e disponibilizados, no dia 14 de junho de 2021 o número de casos confirmados no mundo era de 176.040.344, com

países mais atingidos pela pandemia, tanto pelo número de casos confirmados de covid-19 quanto pelo número de óbitos em decorrência da infecção pelo vírus, são aqueles neoliberais ortodoxos por excelência, defensores intransigentes de medidas de austeridade, de ajuste fiscal e de redução do papel do Estado como ente regulador dos direitos sociais da população, como é o caso do Brasil atual.

O Brasil, país de dimensão continental, dotado de rica diversidade natural e ambiental, estruturou-se a partir de uma significativa heterogeneidade socioeconômica e cultural, integrando as economias chamadas emergentes e promissoras do século XXI. Mesmo assim, esse país complexo mantém indicadores sociais preocupantes no que se refere à desigualdade social e à pobreza. Organizado em bases federativas, herdeiro de um longo processo de colonização que se sustentou em fundamentos escravocratas e em formas de dependência, o Brasil teve no Estado um ator importante no desenvolvimento nacional, na consolidação da industrialização e urbanização do país e nas respostas (conquanto sempre limitadas e contingenciadas) às condições de pobreza e desigualdade social por meio da implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o presente texto objetiva compreender a dinâmica do mercado de trabalho e sua relação com os direitos sociais, tendo como marco temporal as primeiras duas décadas dos anos 2000 e os primeiros impactos da pandemia de covid-19 para o mundo do trabalho e para a reprodução das desigualdades sociais localizadas na periferia do capitalismo.

---

um total de 3.805.657 mortes. Sem considerar a subnotificação, os países com o maior número de casos confirmados na data da divulgação eram: Estados Unidos, com 33.463.779 casos, seguido da Índia, com 29.510.410; na terceira posição, vinha o Brasil, com 17.412.766 casos. No que se refere ao número de óbitos, na ordem dos países mais afetados, foram registrados no período os seguintes quantitativos: 599.796 nos Estados Unidos; 487.401 no Brasil; 374.305 na Índia; 230.150 no México; 128.168 no Reino Unido e 127.002 na Itália. Ou seja, o Brasil ocupava, na referida data, o 3º lugar em número de casos confirmados e a 2ª posição em número de óbitos em decorrência da covid-19. Disponível em: https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6 Acesso em: 14 jun. 2021.

No cenário brasileiro, a pandemia assume proporções devastadoras diante de uma crise política que se instaura no interior do governo Jair Bolsonaro e de um histórico de desigualdades de diversos matizes. Em uma sociedade de capitalismo dependente, patriarcal e racista, o novo coronavírus incide de modo diferenciado e desigual entre a população. A pandemia adentrou a periferia dos centros urbanos, as favelas e as aldeias indígenas, e, ao atingir de maneira mais acentuada a população negra, indígena e pobre, revelou o seu caráter classista, racista e discriminatório, demonstrando o caráter falacioso do discurso propagado de que "todos estão no mesmo barco". Pelo contrário, ao sustentar a premissa de que "a economia não pode parar", diversos segmentos da classe trabalhadora, principalmente os mais espoliados e precarizados, são acionados para atender às necessidades sanguinárias da acumulação capitalista. Bihr (2020) afirma que, do ponto de vista clínico, sanitário e epidemiológico, a concepção de que "todos estão no mesmo barco" é uma realidade, pois o novo coronavírus pode acometer qualquer indivíduo. Todavia, do ponto de vista sociológico, essa afirmação não se sustenta, pois a infecção pelo vírus diz respeito às interações humano-sociais e a uma maior ou menor exposição ao risco, considerando as desigualdades de classe e as diferenças culturais.

Diante disso, o tempo presente, que entrelaça *pari passu* uma crise sanitária, política, econômica, social, ambiental e humanitária, expõe as fissuras de um colapso civilizatório da sociabilidade capitalista decorrente da defesa dos interesses econômicos, em que prevalece a banalização da vida, a normalização do adoecimento e da morte e, consequentemente, a naturalização da barbárie social.

1.2 Trabalho e direitos: indicadores antecedentes e pós-pandemia no Brasil

Para compreender a conjuntura recente, é importante retomar marcos que incidiram diretamente no mundo do trabalho e nas respostas do Estado frente às necessidades e demandas da população, como é o caso das políticas neoliberais adotadas pelo Brasil na década de 1990, a partir do ajuste econômico orientado pelo "Consenso de

Washington" de 1989. A ofensiva neoliberal desencadeou um movimento de desindustrialização, ao tempo em que promoveu uma maior internacionalização do parque produtivo. As medidas de abertura comercial, produtiva, financeira e trabalhista aplicadas nos anos 1990 e a crise do Plano Real[2] provocaram índices de desemprego preocupantes no período (POCHMANN, 2016).

Com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a crescente taxa de desemprego dos anos 1990 teve reversão após 2003, seguindo em queda até 2014. Mesmo com a crise de 2008 em dimensão global, o comportamento do mercado de trabalho brasileiro não teve uma alteração significativa no que diz respeito às taxas de desemprego, graças às medidas governamentais anticíclicas. Isso se deu especialmente em decorrência de uma política neodesenvolvimentista adotada durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT).

O neodesenvolvimentismo, como política de desenvolvimento possível nos marcos do capitalismo neoliberal, é descrito por Boito Jr. e Berringer (2013) como um programa político do período dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff que provocou uma mudança no interior do bloco no poder. Nesse período, a burguesia interna brasileira ascendeu politicamente, apoiando-se inclusive em uma ampla frente política que incorporava as classes populares, em prejuízo dos interesses do capital internacional e de seus aliados. Essa frente política, representada principalmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), realizou-se permeada de contradições e heterogeneidades, abarcando a grande burguesia interna brasileira (força dirigente), setores da classe média e do operariado urbano e também outros segmentos sociais, como os desempregados, trabalhadores autônomos e camponeses.[3]

Para Boito Jr. e Berringer (2013), o programa neodesenvolvimentista buscava o crescimento econômico do capitalismo brasileiro,

---

[2] Plano de reforma econômica implementado em 1994 com o objetivo de contenção da hiperinflação e estabilização da moeda brasileira.

[3] Em uma abordagem distinta, Singer (2012), ao analisar esse período, marcado por contradições, conciliações e alianças com setores da classe dominante, o denominará de "reformismo fraco", diante da manutenção de um "pacto conservador".

porém sem romper com os limites do neoliberalismo. Com o objetivo de propiciar o crescimento econômico do país, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff adotaram algumas medidas, como: *i)* políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, que aumentaram o poder aquisitivo das classes mais pauperizadas, estimulando o crescimento do consumo no período; *ii)* elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juros subsidiada das grandes empresas nacionais; *iii)* política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; e *iv)* política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. Nesse sentido é que Boito Jr. e Berringer (2013) chamam de neodesenvolvimentismo a fase de uma política desenvolvimentista possível dentro dos limites de um modelo predatório de capitalismo neoliberal.

Com isso, o crescimento econômico no período neodesenvolvimentista propiciou uma significativa recuperação do emprego, e a política de reajuste do salário mínimo aumentou o poder aquisitivo da base da pirâmide social-salarial. As condições econômicas e políticas permitiram conquistas salariais da classe trabalhadora, em contraposição ao ocorrido na década de 1990. Além disso, destacam-se os investimentos em políticas sociais e programas de transferência de renda (KREIN, 2018; POCHMANN, 2016), como é o caso do "Programa Bolsa Família" (PBF), destinado às famílias pobres e de baixa renda, e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido a idosos acima de 65 anos em situação de vulnerabilidade e a pessoas com deficiência. O PBF e o BPC contribuíram para alterar o quadro de pobreza absoluta no Brasil, com destaque para as regiões mais pobres do país, pois muitas famílias possuíam apenas essa fonte de renda para a sobrevivência e reprodução social. A ampliação dos programas sociais também favoreceu a expansão do consumo, o que se tornou um dos pontos da crítica à política neodesenvolvimentista dos governos do PT, tendo em vista que estimulou uma cidadania direcionada a um padrão massificado de consumo, sem abordar questões estruturais que envolvem as profundas desigualdades presentes na sociedade brasileira.

Na primeira década dos anos 2000, conforme análise de Pochmann (2016), houve uma evolução da renda *per capita* ao ritmo médio de 2,5% ao ano. A recuperação do crescimento econômico se deu especialmente em decorrência da intervenção do Estado e dos investimentos em políticas sociais e serviços públicos. Ainda nesse período, também ocorreu a ampliação do gasto social em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o que desencadeou a expansão da renda e do emprego, alterando o contexto de pobreza e desigualdade social.

Ainda de acordo com Pochmann (2016), de 2003 a 2012, o Índice de Gini decresceu 17,8% (1,8% ao ano, em média), enquanto a taxa de pobreza diminuiu 61,8% (5,5% ao ano, em média). Além disso, entre 2003 e 2013, cerca de 5 milhões de jovens brasileiros acima de 16 anos postergaram a entrada no mercado de trabalho, tendo em vista a possibilidade de ampliação da escolaridade. Segundo Mattos (2016), entre 2003 e 2014, o PIB exibiu um aumento real de 3,2%, considerando a média anual desses 12 anos, o que mostra um percentual superior em relação à década 1981-1990, que teve uma média de 2,0%, e aos anos 1991-2000, cuja média foi de 2,4%. O ano de 2012 registrou um crescimento de apenas 0,9% do PIB, seguido por relativo aumento em 2013 (incremento de 2,3%); após isso, houve a estagnação de 2014 (com crescimento de um ínfimo 0,1%) e o grave recuo de 2015, configurando o pior resultado da economia do país desde a década de 1990.

Moretto (2016) destaca que, na primeira década de 2000, o Brasil apresentou um bom desempenho na geração de emprego, que esteve associada a uma política de valorização e melhoria do salário mínimo, além da ampliação de políticas sociais e de proteção à renda, o que teve repercussões favoráveis na condição de vida da população e, consequentemente, contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade de renda.

O crescimento da população ocupada merece destaque no período de análise. Com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2009, o número de ocupados no país atingiu a marca de 86,7 milhões de trabalhadores, frente aos 64,3 milhões do ano de 1996, o que representou um crescimento de quase 35% ao longo do período (IPEA, 2019).

A dinâmica positiva no comportamento do mercado de trabalho nesse intervalo de tempo e a ampliação de políticas sociais permitiram uma melhoria das condições de vida da população e, ao mesmo tempo, influenciaram na entrada mais tardia de jovens no mercado de trabalho. Considerando as mudanças na dinâmica demográfica e o crescimento da população adulta nas últimas duas décadas, Moretto (2016) destaca ter havido um aumento da escolaridade como um todo. Isso significou a redução da população ocupada com menos anos de estudo.

Porém, um problema identificado no período e ainda persistente é a informalidade e a alta rotatividade nos postos de trabalho, especialmente com a chegada da pandemia do novo coronavírus. O que se observa é que a informalidade e a rotatividade continuam sendo instrumentos de ajuste da força de trabalho adotados pelas empresas, especialmente nos momentos de crise e expansão. Por mais que se observem ocupações informais e rotatividade laboral como iniciativas dos próprios trabalhadores, segundo os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), ainda prevalecem as rotatividades decorrentes das decisões dos empregadores. Isso se intensifica ainda mais após a aprovação da (contra) reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017),[4] durante o governo de Michel Temer (2016-2018), que representou uma profunda erosão no que se refere aos direitos sociais e laborais da classe trabalhadora (BRASIL, 2017b).

No caso das demissões involuntárias, o seguro-desemprego passa a ser um direito importante, que permite a trabalhadores e trabalhadoras uma garantia de renda no período em que se encontram desempregados e em busca de nova inserção ocupacional.[5]

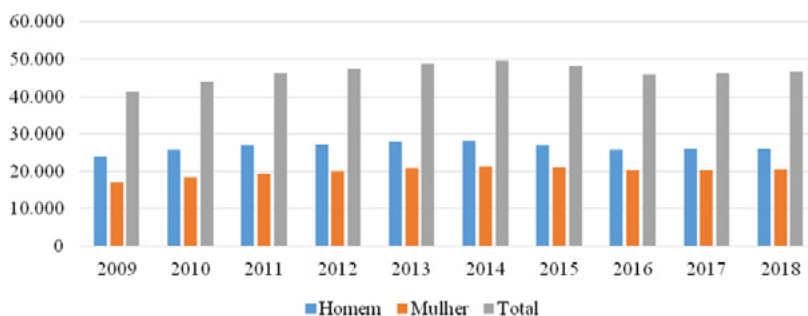
---

[4] A escolha pela terminologia (contra) reforma se deve à concepção do caráter regressivo dessas medidas implementadas pelo Estado brasileiro, pois representam perdas e redução de direitos sociais para o conjunto da classe trabalhadora.

[5] O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo art. 7º da Constituição Federal Brasileira (1988), e tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador e à trabalhadora dispensados involuntariamente. Embora previsto na Constituição de 1946, foi introduzido no Brasil somente no ano de 1986, por intermédio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 30 abril de 1986. Após a Constituição de 1988, esse direito passou a integrar o Programa

Segundo Moretto (2016), o crescimento da economia na década de 2000 levou ao aumento das taxas de emprego formal, o que ensejou maior proteção social para a classe trabalhadora. Isso significou também o direito de acesso ao seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário. Ocorreu nesse período uma ampliação do número de beneficiários do seguro-desemprego, ao tempo em que crescia o emprego formal. Isso se deu em função do aumento da rotatividade nos postos de trabalho, resultante da iniciativa do empregador. Nos casos de alta rotatividade, é importante destacar as perdas para os(as) trabalhadores(as) ao longo do tempo, pois, no período em que recebem o seguro-desemprego, não há contribuição para a previdência social, o que possivelmente retardará o seu acesso à aposentadoria.

Após 2014, a política de desaceleração da economia inaugura uma nova fase diante do crescimento do desemprego. A queda na geração de emprego formal a partir de 2014 pode ser observada na Figura 1, que também mostra a persistência das desigualdades de gênero no mundo do trabalho.

Figura 1: Ocupação formal (por mil habitantes) segundo sexo no Brasil (2009-2018)

Fonte: Brasil, [2019]. Elaboração própria.

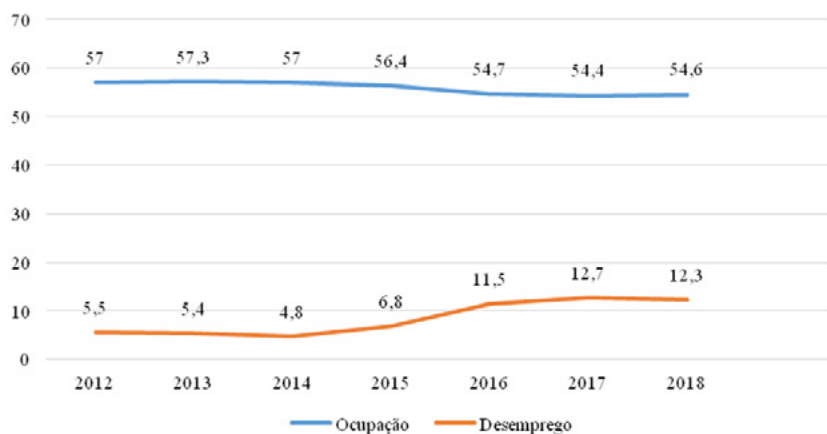
De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), até 2014 houve um aumento de empregos formais gerados no Brasil, tanto para homens quanto para mulheres (BRASIL, [2021]).

---

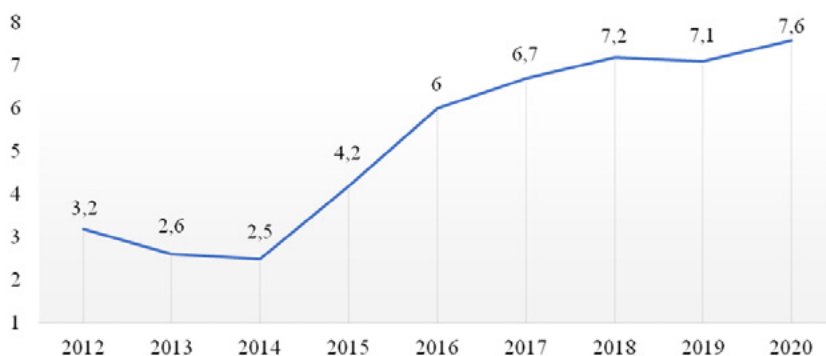
do Seguro-Desemprego, que tem por objetivo prover assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa involuntária. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-o-seguro-desemprego. Acesso em: 2 jun. 2020.

Esse quadro começa a apresentar uma queda a partir de 2015, conforme demonstrado na Figura 1.

A (contra) reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017), aprovada pelo Congresso Nacional com o objetivo falacioso de "modernizar" as relações laborais e contribuir para a geração de empregos, não cumpriu as suas promessas. Pelo contrário, após a sua aprovação observa-se uma tendência de taxas elevadas de desemprego, além da criação de postos de trabalho baseados em contratos terceirizados, temporários, intermitentes, precários e informais, ou seja, sem proteção social, o que se reflete diretamente no padrão de desigualdade e na condição de pobreza da população. Diferentemente do argumento de que a flexibilização geraria mais empregos, a (contra) reforma trabalhista, além de reduzir postos de trabalho e corroborar a intensificação dos processos de terceirização e precarização, também incide no desfinanciamento da previdência social, pois a parcela da população contribuinte é aquela inserida em ocupações formais de trabalho. A Figura 2 apresenta as taxas de ocupação e desocupação no Brasil no período de 2012 a 2018, sinalizando para o cenário que antecede a aprovação da (contra) reforma trabalhista e os seus primeiros efeitos para o mundo laboral.

Figura 2: Taxa de ocupação e desocupação no Brasil em % (2012-2018)

Fonte: IBGE, [2019]. Elaboração própria.

Com base nos dados apresentados pelo IBGE, a taxa de desemprego retoma uma significativa elevação a partir de 2015, em decorrência da recessão e do ajuste econômico implementado no segundo mandato do governo de Dilma Rousseff (2015-2016). De acordo com dados do IBGE ([2019]),[6] o índice de desemprego no Brasil no ano de 2004, durante o governo Lula, era de 11,5%, tendo apresentado quedas consecutivas até 2014. A partir de 2015, esses índices começam a crescer de forma substantiva, atingindo seu ápice em 2020, no contexto da pandemia de covid-19 que assola o mundo como um todo e que traz impactos diretos para o mercado de trabalho. Com base nos indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, no quarto trimestre de 2019 a taxa de ocupação no Brasil era de 55,1%, enquanto no mesmo período de 2020 essa taxa era de 48,9%, o que demonstra os efeitos em curso da (contra) reforma trabalhista e da pandemia para o mercado de trabalho. Ainda conforme os dados divulgados, a taxa de desocupação no período correspondente, ou seja, no quarto trimestre, era de 11% em 2019 e de 13,9% em 2020. Além disso, observa-se nos últimos anos, especialmente a partir de 2015, um aumento nos indicadores de pessoas desalentadas, ou seja, aquelas que desistiram de procurar emprego, conforme demonstra a Figura 3.

Figura 3: Taxa de desalento no Brasil (%). Período de referência: 4º trimestre de 2012 a 2020

Fonte: IBGE, [2019]. Elaboração própria.

[6] Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm. Acesso em: 14 jan. 2022.

Ao analisar o comportamento do mercado de trabalho brasileiro e o crescimento do desemprego, sobretudo a partir de 2015, Pochmann (2016) observa que essas mudanças são mais desfavoráveis para as mulheres e também para os trabalhadores com menor escolaridade e de faixa etária mais elevada. Para o autor, dentre os setores de atividade econômica com taxas mais acentuadas de desemprego, estão o trabalho doméstico (72,2%), a construção civil (54,3%) e a indústria (45,2%).

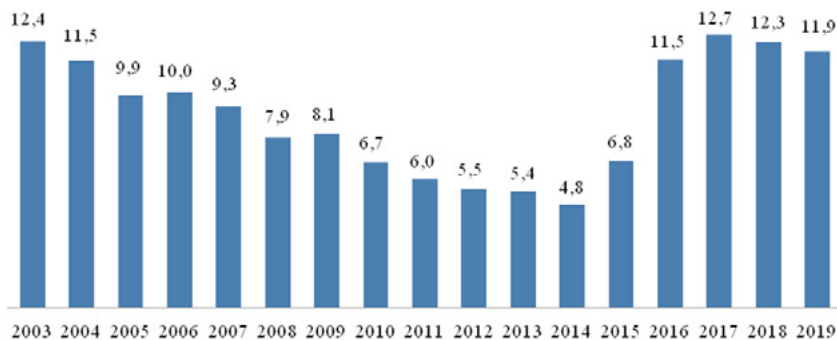
Segundo Pochmann (2016), o Brasil apresenta uma significativa transformação no mundo do trabalho desde a primeira década dos anos 2000, resultado da combinação de crescimento econômico com avanços sociais fundamentais para o mundo do trabalho. O estabelecimento de uma nova política, implementada desde 2003, possibilitou a recuperação de vários segmentos sociais desestruturados pela regressão econômica e social das décadas de 1980 e 1990. A retomada do ritmo de crescimento econômico se deu paralelamente ao reforço do papel do Estado, sobretudo no âmbito social. A ampliação do gasto social em relação ao PIB potencializou a expansão da renda e do emprego, proporcionando novas bases para o enfrentamento de mazelas históricas acumuladas, como a pobreza e a concentração de renda.

Sobre as transformações no mercado de trabalho brasileiro, sobretudo nas três últimas décadas, Pochmann (2014) destaca o esvaziamento do peso relativo da economia nacional proveniente dos setores primário (agropecuária) e secundário (indústria e construção civil) ante a expansão do setor terciário (serviços e comércio).

Entre 1950 e 1980, o setor secundário aumentou sua posição relativa em 88,3% ao passar de 20,5% para 38,6% do PIB, enquanto o setor primário reduziu sua posição relativa em 63,6%, variando de 29,4% a 10,7%. Nesse mesmo período, o setor terciário manteve praticamente inalterado o seu peso relativo. Nos últimos trinta anos, o setor primário perdeu 46% desse peso, ao passo que o setor secundário reduziu sua participação no PIB em 35,5%. Somente o setor terciário cresceu 36,9%, passando a representar, em 2013, quase 70% de todo o PIB brasileiro (POCHMANN, 2014).

É importante considerar que o mercado de trabalho brasileiro nos anos 2000 sofreu significativas transformações sobretudo durante

os governos de Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Isso pode ser observado na queda da taxa média anual de desemprego, que passou de 12,4% em 2003 para 4,8% em 2014.

Figura 4: Taxa de desemprego no Brasil em % (2003-2019)

Fonte: IBGE, [2019]. Elaboração própria.

Esse período provocou, mesmo que de forma limitada, um processo de formalização do mercado de trabalho, ou seja, ocorreu um crescimento da proporção de ocupados protegidos pela legislação trabalhista, social e previdenciária.[7] Esse fenômeno também propiciou o aumento do rendimento médio da classe trabalhadora, que começa a decrescer a partir de 2011 (MATTOS, 2016).

Durante esse período, a economia brasileira apresentou resultados melhores a partir da adoção de medidas como a valorização cambial (que favoreceu os baixos custos de máquinas e produtos importados), o aumento das exportações, a facilidade de acesso ao crédito via bancos estatais, a expansão de investimentos privados (também estimulados pela inflação declinante), a política de valorização do salário mínimo, a ampliação dos gastos públicos, o apoio à agricultura familiar e o investimento em políticas públicas, sobretudo com a ampliação de programas de transferência de renda.

---

[7] Houve também um fortalecimento das instituições públicas, com a ampliação de sua presença no território nacional e com uma ação mais incisiva na afirmação do direito do trabalho, especialmente no âmbito da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho (KREIN, 2018).

Em 2008, sob o efeito da crise financeira do *subprime*,[8] que afetou as economias mundiais, o Brasil adota medidas anticíclicas, como a manutenção dos ajustes no valor real do salário mínimo, a ampliação dos programais sociais de transferência de renda (especialmente o PBF) e a retomada de investimentos públicos, como se observa com o lançamento do "Minha Casa, Minha Vida", programa de habitação popular que favoreceu a expansão do emprego na construção civil e que teve efeitos significativos na geração de emprego e renda no respectivo período.

Nos anos recentes, o arrefecimento do crescimento econômico, em queda desde a recessão de 2015, associado ao contexto de crise político-institucional no Brasil, os efeitos das contrarreformas (no caso, a trabalhista e a da previdência) e a chegada da pandemia do coronavírus vêm desestruturando e desmontando em larga escala o mercado de trabalho. Isso afeta diretamente a classe trabalhadora, em função dos cortes e redução de direitos sociais, além do aumento do desemprego e da ascensão de formas laborais cada vez mais precarizadas, instáveis e informais. A Tabela 1 mostra o aumento da taxa de informalidade no Brasil nos últimos anos.

Tabela 1: Taxa de informalidade com base na população ocupada no Brasil no período de 2015 a 2019 (%)

Ano	Taxa (%)
2015	38,7
2016	39,4
2017	40,2
2018	40,8
2019	41,1

Fonte: IBGE, [2019]. Elaboração própria.

Desde a recessão de 2015, os indicadores conjunturais do mercado de trabalho começaram a apresentar resultados negativos para

[8] A crise financeira do *subprime* foi desencadeada no ano de 2007, a partir da concessão de empréstimos hipotecários de alto risco. O *subprime* ficou conhecido pela crise imobiliária nos Estados Unidos.

o emprego formal, o que não se observava desde os anos 1990, bem como um forte crescimento da taxa de desemprego e um aumento da informalidade. Essa reversão do mercado de trabalho coloca em risco as recentes conquistas sociais da classe trabalhadora, tendo em vista que, entre dezembro de 2003 e dezembro de 2014, segundo os dados da Rais, o estoque de vínculos de emprego formal havia crescido 67,8%, ou seja, cerca de 5,0% ao ano. O incremento do emprego formal continuou positivo até pelo menos o biênio 2013-2014, quando as taxas de crescimento começaram a diminuir, para em 2015 se tornarem negativas. Com o arrefecimento da atividade econômica, que resultou em desaceleração no ritmo de crescimento do emprego formal, observa-se o aumento no número de postos de trabalho terceirizados, informais e precários.[9]

Até então, em um contexto do crescimento do emprego e dos efeitos positivos da elevação do salário mínimo na dinamização do mercado interno, a pauta pela flexibilização laboral ficou latente, sendo recuperada a partir de 2013, quando o programa neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma começa a dar sinais de esgotamento. Com isso, de acordo com Krein (2018), as teses baseadas na ortodoxia neoliberal são retomadas com mais força e expressão.

1.3 As engrenagens político-econômicas dos anos recentes e a erosão dos direitos sociais

Nos anos de 2014 e 2015, as pressões da classe empresarial se intensificam e o governo Dilma Rousseff adere a uma política

---

[9] Estudo da CUT e Dieese (2014) mostra os efeitos da informalidade e da terceirização a partir de análises comparativas com o emprego formal. Por exemplo, trabalhadores terceirizados têm salários menores mesmo exercendo a mesma função de trabalhadores regulares; cumprem jornadas de trabalho mais extensas; possuem menor tempo de vínculo empregatício; apresentam maior rotatividade nos postos de trabalho; atuam em sua maioria em pequenas e médias empresas; estão mais sujeitos aos acidentes de trabalho; desfrutam de menos direitos e benefícios sociais; possuem menor índice de sindicalização. Ou seja, a terceirização, com o objetivo de reduzir os custos do trabalho, pode contribuir para o crescimento das desigualdades socioeconômicas da classe trabalhadora (CUT; DIEESE, 2014).

econômica de ajuste fiscal mais ortodoxa e voltada para cortes e destruição de direitos, o que afetou negativamente a sua base de sustentação. Vale lembrar a renhida disputa presidencial nas eleições de 2014 entre a candidata Dilma Rousseff, do PT, e o candidato Aécio Neves, do PSDB. Fora isso, as Jornadas de Junho de 2013, apesar da heterogeneidade dos movimentos que as compunham e da diversidade das pautas e reivindicações apresentadas, já expressavam tensões e descontentamentos em relação ao governo. Após uma vitória marcada por uma reeleição acirrada e tensionada, Dilma Rousseff adota uma agenda de austeridade e ajuste fiscal que contraria o programa apresentado no período de campanha eleitoral e nomeia Joaquim Levy para a condução do Ministério da Fazenda. Exemplo emblemático dessa agenda de austeridade, já configurando ataques aos direitos trabalhistas e previdenciários, foi a edição das Medidas Provisórias nºs 664 e 665 no final do ano de 2014, que estabeleceram mudanças e critérios mais restritivos para o acesso ao seguro-desemprego, ao auxílio-doença, à pensão por morte, ao seguro defeso e ao abono salarial.

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, assume a Presidência da República o então vice Michel Temer (MDB) e, a partir de então, são implementadas novas medidas de austeridade e ajuste fiscal com forte inclinação neoliberal, sustentadas no discurso de uma necessária redução dos gastos públicos. É importante ressaltar que, em outubro de 2015, o MDB, com o propósito de mostrar seu compromisso e alinhamento com os grupos e setores da classe econômica dominante brasileira, lança o documento "Uma Ponte para o Futuro", sinalizando para a necessidade de implementação de medidas de austeridade, ajuste fiscal e realização de reformas, como ocorreu com a aprovação, de forma célere, da Emenda Constitucional nº 95 em 2016, também conhecida como a "PEC do Teto" dos gastos públicos, e a (contra) reforma trabalhista em 2017. Essas medidas trouxeram implicações para as políticas sociais, os serviços públicos, os direitos sociais, a regulação do mercado de trabalho e as formas de organização e representação da classe trabalhadora. Desde a aprovação da (contra) reforma trabalhista, em 2017, o que se observa é a desregulamentação do mercado de trabalho, em uma crescente onda

de flexibilização das relações trabalhistas, acompanhada de incertezas e inseguranças sociais.[10]

Em 2019, no governo ultraconservador e de direita de Jair Bolsonaro, foi aprovada a (contra) reforma da previdência, que altera de forma substantiva o sistema de aposentadoria, no que se refere ao tempo de contribuição e idade mínima para homens e mulheres. Isso revela a estratégia do Estado, em sua ortodoxia neoliberal, de reduzir ou mesmo eliminar os regimes de repartição e, assim, investir em formas de capitalização. Ou seja, são reformas neoliberais com o objetivo de minimizar a responsabilidade do Estado no que diz respeito à proteção social e aos direitos de cidadania.

As medidas de desregulamentação e flexibilização impõem um novo padrão nas relações de trabalho, especialmente após a aprovação da (contra) reforma trabalhista e da Lei que autoriza a terceirização total (Lei nº 13.429/2017) em todas as atividades, meio e fim (BRASIL, 2017a). O que se observa no cenário atual é uma transição das tradicionais classes trabalhadoras assalariadas para o que alguns intérpretes denominam de *precariado* (BRAGA, 2012; STANDING, 2015; POCHMANN, 2016), ou seja, uma classe trabalhadora mais flexível, mais empobrecida, mais desprotegida, mais insegura, mais instável. Essas mudanças estão provocando alterações nas estruturas organizativas do mercado de trabalho e na configuração das classes sociais, sobretudo com a redução de direitos sociais, o crescimento da pobreza e o aprofundamento das desigualdades.

Segundo Mattos (2016), ainda se perpetuam níveis muito elevados de iniquidade social no país, com uma grande concentração da renda e da

---

[10] Dois anos após a vigência da (contra) reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017), a informalidade, a desigualdade socioeconômica e a pobreza batem recordes. As estatísticas apontam para uma transição no panorama do trabalho, com 600 mil pessoas a mais trabalhando sem carteira assinada, em comparação com 2017, totalizando 11,8 milhões, ou 41,4% do total de empregados. Além disso, o trabalho por conta própria alcançou 24,4 milhões de pessoas, enquanto no mesmo trimestre de 2017 eram 23 milhões. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/594278-aumento-da-miseria-extrema-informalidade-e-desigualdade-marcam-os-dois-anos-da-reforma-trabalhista. Acesso em: 11 jun. 2020.

riqueza, o que pode se intensificar nos próximos anos diante das recentes (contra) reformas aprovadas e da ausência de uma política de regulamentação/formalização do mercado de trabalho, de geração de emprego e renda.

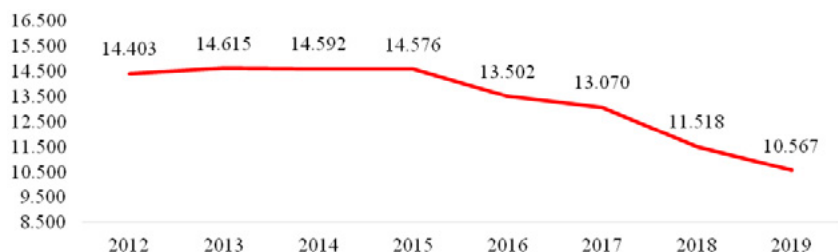
O que persiste no Brasil é a aplicação de políticas compensatórias, emergenciais e focalizadas, que não alteram a estrutura e a dinâmica das classes sociais, contribuindo para a reprodução da pobreza e das desigualdades. Para alterar essa realidade, são necessárias, como ponto de partida, mudanças na estrutura fundiária e tributária do país[11] e a redefinição de prioridades dos gastos públicos, de modo a direcionar os investimentos para serviços e políticas públicas como saúde, educação, moradia, transporte, cultura, saneamento, assistência social e emprego, além de uma política permanente de valorização do salário mínimo.

O atual padrão de regulação do trabalho se apresenta em sintonia com as características do capitalismo contemporâneo em sua fase neoliberal, que fortalece os interesses do mercado ao submeter trabalhadores e trabalhadoras a uma maior insegurança e ao ampliar a liberdade do empregador para determinar as condições de contratação, a forma de utilização da força de trabalho e a sua respectiva remuneração. Também há uma tentativa de enfraquecimento das organizações sindicais, com uma tendência de prevalência de representações mais descentralizadas e articuladas com os interesses empresariais, ou seja, desfavoráveis à classe trabalhadora. Nos últimos anos, com base na Figura 5, observa-se uma tendência significativa de queda nos indicadores de sindicalização da classe trabalhadora no Brasil.

---

[11] A tributação brasileira é regressiva, o que significa maior concentração de renda e riqueza. A população pobre e trabalhadora é a mais afetada. Por isso se faz necessária uma reforma tributária baseada no patrimônio e nas grandes fortunas. A alíquota progressiva sobre heranças, bens e patrimônio provocaria alteração na estrutura desigual do país. O debate sobre a taxação de grandes fortunas e de uma reforma tributária justa vem ganhando destaque no cenário nacional devido à pandemia do coronavírus, mas ainda encontra obstáculos no plano político-econômico diante dos interesses da classe dominante brasileira no sentido da manutenção de seus privilégios.

Figura 5: Número de trabalhadores sindicalizados no Brasil no período 2012-2019 (em milhões)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
14.403	14.615	14.592	14.576	13.502	13.070	11.518	10.567

Fonte: IBGE, [2019]. Elaboração própria.

A fragilização do sindicalismo nos últimos anos não resulta somente de reformas específicas, como é o caso da (contra) reforma trabalhista. Segundo Krein (2018), há um contexto econômico, político e ideológico desfavorável à ação coletiva, que colocou os sindicatos em uma condição defensiva e de perda de forças.

As medidas implementadas, sobretudo nos governos de Michel Temer (2016-2018) e em curso no governo de Jair Bolsonaro desde 2019, demonstram o compromisso do Estado brasileiro com as prerrogativas ortodoxas neoliberais do capitalismo contemporâneo e representam o desmonte de direitos e do sistema de proteção social, além das investidas contra o sindicalismo e todas as formas de organização coletiva.

As (contra) reformas aprovadas recentemente no Brasil (trabalhista e da previdência) trazem questões que representam perdas históricas para a classe trabalhadora no que se refere aos direitos e proteção social. As mudanças geram impactos negativos para todos os setores e segmentos, seja formados por trabalhadores do setor público, seja por trabalhadores do setor privado. O que se pode constatar com o teor e desdobramento das (contra) reformas é uma tendência de maior vulnerabilidade, instabilidade, incerteza e insegurança para a população. Esse cenário de mudanças desfavoráveis para a classe trabalhadora, e que expõe os limites da cidadania burguesa no capitalismo neoliberal, abre caminhos desafiantes para enfrentar os retrocessos e as desigualdades e para pensar o futuro do trabalho e dos direitos sociais.

A desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais explica o aumento da pobreza, da fome, da insegurança alimentar e

nutricional e das desigualdades nos últimos anos. De acordo com os dados do relatório divulgado pela Oxfam Brasil em 2018 sobre pobreza e desigualdade, tendo como referência o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos anos de 2016 e 2017, o Brasil caiu da 10ª posição para a 9ª posição no quesito pobreza, permanecendo na 79ª posição geral. Na análise que explica os indicadores de pobreza no Brasil, destacam-se dois fatores: a recessão econômica, que provocou crescimento do desemprego nos últimos anos, e a redução de investimentos em políticas públicas para promoção da mobilidade social, sobretudo no âmbito da educação, da saúde e do emprego. Diante desse retrato de desigualdades, a crise do capitalismo à brasileira, agravada pela pandemia do novo coronavírus, apresenta particularidades, sobretudo porque incide de modo diferenciado entre os estratos sociais da população. A população pobre e negra da periferia das cidades, por sua vez inserida, em sua maioria, em ocupações laborais precárias e instáveis, é a mais vulnerável.

1.4 A pandemia chega ao Brasil e "a economia não pode parar!"

A pandemia de covid-19 desnudou as falácias do ideário do *homo economicus* neoliberal. Segundo Ruiz (2020), a filosofia do *homo economicus* propõe que todas as dimensões da vida humana sejam mercantilizadas, e os princípios utilitaristas desse ideário sustentam posturas negacionistas e obscurantistas de um conjunto de governantes que afirmam que a pandemia não é tão grave quanto o dano econômico decorrente da cessação da economia, da produção e do comércio, como forma de contenção e proteção à infecção pelo vírus. Essa negação dos perigos, agravos e riscos da pandemia para a vida da população é invocada por governantes negacionistas, contrariando as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e os fundamentos científicos e epidemiológicos. O princípio de negação da letalidade da pandemia se volta para o seu custo econômico, que deve se sobrepor às vidas em risco; o valor da vida humana passa a ser ponderado na equação custo-benefício. A política negacionista da pandemia tem

como pressuposto os princípios do *homo economicus* de que a vida humana tem um valor relativo ao custo econômico de sua manutenção. Nesse sentido, sacrificar vidas humanas em meio à pandemia é considerado um mal menor em comparação aos custos econômicos advindos da crise (RUIZ, 2020). Cabe destacar que o ideário do *homo economicus* neoliberal defende que os serviços, bens públicos e políticas como saúde e educação devem ser administrados pelo mercado; nesse paradoxo, porém, a pandemia reforça a importância do sistema público de saúde e dos serviços sociais.

Dentre os países que adotaram o negacionismo como resposta à crise sanitária e priorizaram a economia como um fim em si mesma, estão o Brasil, os Estados Unidos e a Inglaterra. O que esses países têm em comum, além da postura assumida em meio à pandemia, são seus governos de direita, fundamentados em bases extremistas e ultraconservadoras. No caso da Inglaterra, havia inicialmente o negacionismo e a ausência de medidas para o distanciamento e isolamento social, também denominado de *lockdown*. Porém, depois que o primeiro-ministro inglês Boris Johnson teve resultado positivo no teste de covid-19, seguido de complicações no seu estado de saúde e internação para cuidados e tratamento, o país passou a definir medidas e regras mais rigorosas sobre o distanciamento e isolamento social. Após a alta hospitalar, Boris Johnson fez um pronunciamento público agradecendo aos serviços de saúde recebidos e aos profissionais atuantes na linha de frente da pandemia.[12]

No caso brasileiro, desde a chegada da pandemia, não se adotaram ações rigorosas de distanciamento e isolamento social, de eficácia comprovada pelas experiências de *lockdown* ocorridas em diversos países do mundo. Foram aplicadas medidas pontuais a partir de diretrizes municipais, estaduais e regionais; todavia, enquanto Estado-Nação, o governo de Jair Bolsonaro optou pelo slogan de que "a economia não pode parar", alegando que era preciso preservar os empregos e evitar uma crise de maiores proporções. Não houve a implementação de uma

[12] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/04/12/apos-deixar-hospital-boris-johnson-agradece-sistema-de-saude-britanico-em-video. Acesso em: 3 jun. 2020.

política de isolamento e distanciamento social coordenada pelo Estado e articulada com a sociedade civil. Nesse sentido, sob uma suposta "pseudo-normalidade" (que na verdade expressa a normalização da barbárie social), a escolha do governo foi pela defesa dos interesses econômicos em detrimento da vida da classe trabalhadora, que se torna um mero apêndice dos anseios sanguinários de setores e grupos da classe dominante.[13]

A questão é que o mercado de trabalho no Brasil já vinha agonizando diante de uma crise instaurada e que antecede a pandemia do novo coronavírus. Com os efeitos corrosivos da pandemia em todas as esferas e dimensões da vida, o mercado de trabalho, historicamente desestruturado, com altas taxas de desemprego, informalidade e trabalho autônomo, se apresentava ainda mais devastado. As promessas da (contra) reforma trabalhista de geração de empregos não se confirmaram. Pelo contrário, os dados apontam para o crescimento do desemprego, o aumento da informalidade e do trabalho por conta própria e o empobrecimento da classe trabalhadora. As medidas de retirada de direitos da população por meio das (contra) reformas aprovadas nos últimos anos contribuíram para acentuar a pobreza, alastrar a fome e aprofundar as desigualdades sociais.

De forma a compreender o aprofundamento das desigualdades sociais, Salata e Ribeiro (2020, p. 8), na publicação do *Boletim Desigualdades nas Metrópoles*, informam que, entre o 4º trimestre de 2019 e o 2º trimestre de 2020, observa-se um significativo aumento da desigualdade de renda no Brasil, o que provavelmente se relaciona com os efeitos da crise econômica, agravada pelas consequências da pandemia. Ainda segundo Salata e Ribeiro (2020, p. 15), os dados são preocupantes, pois as regiões metropolitanas já apresentavam um alto grau de desigualdades antes mesmo da pandemia. Porém, o que se percebe é que, a partir de então, esses níveis de desigualdade assumem patamares mais elevados. A média do coeficiente de Gini para o conjunto das

[13] Desde o início e propagação da pandemia no Brasil, o presidente Jair Bolsonaro tem minimizado seus graves efeitos, denominando-a de "gripezinha", conforme declarações públicas divulgadas nos mais variados meios de comunicação. Além disso, defende a hidroxicloroquina como tratamento precoce para o vírus, mesmo sem evidências ou comprovações científicas.

regiões metropolitanas era de 0,603 no 4º trimestre de 2019, de 0,610 no 1º trimestre de 2020 e de 0,640 no 2º trimestre de 2020. De acordo com os dados apresentados, no 2º trimestre de 2020 a metrópole com a menor desigualdade média nos últimos quatro trimestres analisados era Florianópolis, com média móvel do coeficiente de Gini de 0,546. Por outro lado, a metrópole com maior desigualdade era João Pessoa, com coeficiente de Gini de 0,686. No conjunto das metrópoles mais desiguais, com o coeficiente de Gini acima da média nacional, estavam Salvador, Recife, Rio de Janeiro, Natal, Maceió, Fortaleza, São Paulo, Aracaju, Belém e Manaus. Já entre as metrópoles menos desiguais, ou seja, aquelas com o coeficiente de Gini abaixo da média, estavam Goiânia, Curitiba, Macapá, Belo Horizonte, Cuiabá, São Luís, Vitória, Distrito Federal, Porto Alegre e Teresina (SALATA; RIBEIRO, 2020, p. 11).[14]

Além da acentuação das desigualdades socioeconômicas, a pandemia também revelou a importância da saúde como política pública e direito universal assegurado pela Constituição Federal de 1988 e operacionalizado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e, ao mesmo tempo, expôs o caráter perverso das medidas de austeridade e ajuste fiscal implementadas nos últimos anos, como é o caso da referida Emenda Constitucional nº 95, aprovada em 2016, que congela os gastos públicos com políticas sociais como saúde e educação. Diante desse quadro, ganham destaque na cena pública os movimentos em defesa da saúde pública e de qualidade para toda a população, além das reivindicações e pressões junto a parlamentares com o objetivo da suspensão da mencionada emenda para permitir a ampliação dos investimentos em saúde (contratação de profissionais, compra de aparelhos e equipamentos, expansão da rede de atenção primária e hospitalar, construção de hospitais de campanha, realização de exames laboratoriais conforme

[14] "O Coeficiente de Gini mede o grau de distribuição de rendimentos entre os indivíduos de uma população, variando de zero a um. O valor zero representa a situação de completa igualdade, em que todos teriam a mesma renda; e o valor um representa uma situação de completa desigualdade, em que uma só pessoa deteria toda a renda. Dessa forma, é possível comparar a desigualdade de renda entre dois momentos ou locais a partir desse coeficiente" (SALATA; RIBEIRO, 2020, p. 8).

demanda para controle e monitoramento da pandemia etc.) e, desse modo, amenizar os efeitos nocivos da crise pandêmica.

Mesmo sob as recomendações de isolamento e distanciamento social, manifestações e protestos têm ocorrido em todo o país, especialmente diante da crise político-institucional presente no interior do governo de Jair Bolsonaro. Os problemas internos instaurados na cúpula do governo federal mostram a ausência de prioridade governamental na condução da pandemia. Um exemplo emblemático, dentre vários outros, são as mudanças na gestão do Ministério da Saúde, em meio a uma situação caótica de crescimento do número de infecções e mortes em decorrência da covid-19.[15]

Dentre as medidas governamentais de proteção social para responder às necessidades sociais da população durante a pandemia, em um primeiro momento foi proposto pelo governo federal, sob a coordenação do Ministro da Economia Paulo Guedes, um auxílio emergencial correspondente a R$ 200,00. Após embates, disputas e pressão popular, o Congresso Nacional aprovou o auxílio emergencial no valor de R$ 600,00, com pagamentos entre abril e agosto de 2020. De setembro a dezembro de 2020, o pagamento foi reduzido pela metade, ou seja, o equivalente a R$ 300,00. Em 2021, o auxílio emergencial foi prorrogado mediante inúmeras pressões coletivas por

---

[15] No início da pandemia, a gestão do Ministério da Saúde estava sob a responsabilidade de Luiz Henrique Mandetta, médico ortopedista que deixou o cargo em abril de 2020, em meio a divergências com o presidente Jair Bolsonaro a respeito da condução de medidas para o controle da doença. Em seguida, assumiu a gestão ministerial o médico oncologista Nelson Teich, que deixou o cargo em maio de 2020, reforçando um quadro de crise político-institucional no interior do governo. Após essas saídas, Eduardo Pazuello, general de divisão do Exército brasileiro, foi nomeado Ministro da Saúde até março de 2021. A partir de então, o médico cardiologista Marcelo Queiroga assumiu a pasta. Ou seja, em pouco mais de um ano de pandemia no Brasil, a condução do Ministério da Saúde passou pela gestão de quatro ministros. Esse contexto político-institucional interfere diretamente nas ações de combate à emergência sanitária. Um dado evidenciado diz respeito às respostas retardatárias do governo na compra e aquisição de vacinas para o enfrentamento da pandemia. Nesse ínterim, foi constituída uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) com a finalidade de investigar e apurar dados relacionados à condução governamental durante a gestão da crise pandêmica no país.

parte de setores da sociedade civil, partidos de esquerda e movimentos sociais. Porém, sua prorrogação se deu com valor reduzido, variando entre R$ 150,00 e R$ 375,00, conforme o perfil e composição familiar. O auxílio emergencial, mesmo com limites, foi e tem sido uma medida importante e necessária para a sobrevivência da população desempregada e de baixa renda em meio ao contexto da pandemia.

Apesar de tantos obstáculos, como as restrições ao acesso de diversos segmentos da classe trabalhadora ao auxílio e o baixo valor disponibilizado para atender as necessidades básicas das famílias e da população geral, a experiência do auxílio emergencial pode ser um ponto de partida para o adensamento do debate público sobre as modalidades de uma renda básica como direito de cidadania e dever do Estado. Para além de um Estado salvacionista que atua apenas em face de situações de emergência ou catástrofes e no gerenciamento da miséria, é necessário um Estado que assegure proteção social permanente à população. Em um momento de forte fragilidade, instabilidade e insegurança, a classe trabalhadora precisa acessar os meios que lhe permitam suprir suas necessidades humanas e vitais de reprodução.

Essa crise de proporções globais impõe um conjunto de consequências para o mundo do trabalho e para a proteção social da classe trabalhadora. De acordo com os dados do IBGE, em abril de 2020 a produção industrial brasileira apresentou uma queda recorde e generalizada de 18,8%. Dentre os setores mais impactados, estão o automobilístico (-88,5%), metalurgia (-28,8%), borracha e material plástico (-25,8%), bebidas (-37,6%), couro, calçados e artigos para viagem (-48,8%), produtos derivados do petróleo e biocombustível (-18,4%), móveis (-36,7%), produtos têxteis (-38,6%), informática, eletrônicos e ópticos (-26,0%), máquinas e equipamentos (-30,8%). Já os setores alimentícios (3,3%) e farmacêuticos (6,6%) apresentaram crescimento no período em análise.[16]

[16] Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/03/producao-industrial-tomba-188percent-em-abril-diz-ibge.ghtml. Acesso em: 4 jun. 2020.

Os dados elucidam o aprofundamento da crise e seu impacto na geração de empregos. Os desdobramentos desse momento de pandemia, já sentidos de diversos modos na vida social, objetiva e subjetivamente, serão ainda mais acentuados com o crescimento do desemprego e a ausência de políticas públicas de renda básica universal.

Segundo dados divulgados pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), em abril de 2020 foram encerradas 860 mil vagas de emprego formal. No período em análise, registraram-se 598.596 contratações e 1.459.099 demissões, resultando em menos 860.503 postos de trabalho com carteira assinada. Segundo o Ministério da Economia, as admissões caíram 56,5% na comparação com o mês de abril do ano de 2019. Já as demissões aumentaram 17,2%. Em abril de 2020, o estoque de empregos formais no país era de 38,046 milhões, enquanto em abril de 2015, esse número era de 41,068 milhões. Ou seja, em cinco anos, o país perdeu três milhões de vagas formais, o que demonstra as consequências de uma crise que precede a pandemia e que se aprofunda com o atual cenário.[17]

Nas complexas, tensas e contraditórias relações postas entre capital e trabalho em meio à pandemia, trabalhadores e trabalhadoras de aplicativos e plataformas digitais assumem um relevante protagonismo diante do reconhecimento da importância do acesso àquilo que se configura como "essencial" para a reprodução e necessidades humanas. Porém, esse contexto também apresentou as reais e duras condições laborais desse segmento da classe trabalhadora, também denominado de "trabalhadores uberizados" (SLEE, 2018; ANTUNES, 2018). Nos últimos meses, houve um significativo incremento de trabalhadores de aplicativos, em razão do crescimento do desemprego e do aumento nas demandas por serviços de entrega. Cabe considerar que esses trabalhadores realizam suas atividades em condições degradantes, sem nenhum tipo de proteção, em situações de risco de acidente e de fome, com extensas jornadas laborais, incluindo limitações para ir ao banheiro e satisfazer

[17] Disponível em: https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2020/05/mercado-formal-fecha-860-mil-vagas-em-abril-em-cinco-anos-3-milhoes-de-empregos-cortados/. Acesso em: 5 jun. 2020.

suas necessidades mais elementares, o que repercute diretamente na saúde física e mental desse segmento (ABÍLIO *et al.*, 2020). Uma matéria divulgada pelo *Uol Notícias*, com o título “Almoçar é raridade”, apresenta as dificuldades de motociclistas e entregadores de aplicativo para atender necessidades básicas como se alimentar e tomar água, explicitando as duras condições de vida, saúde e trabalho desse setor laboral, que se encontra em plena expansão no Brasil e no mundo.[18]

Um esboço dessa particularidade do mundo do trabalho contemporâneo pode ser notado no relatório de uma pesquisa realizada em 2020 pelo Núcleo de Estudos Conjunturais da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, que fez um levantamento sobre o trabalho de entregadores por aplicativo no Brasil. A partir de questionários *on-line* com 103 entregadores de todas as cinco regiões brasileiras, sendo 72 motociclistas e 31 trabalhadores que utilizam bicicletas, o relatório apresenta o seguinte perfil desse segmento: 95% são do sexo masculino; 56,5% têm até 30 anos de idade, o que demonstra um perfil jovem desses trabalhadores; 59,2% são negros (19,4% pretos e 39,8% pardos); 76,7% têm a atividade de entrega por aplicativo como ocupação principal. Além disso, 70,5% trabalham seis ou sete dias por semana; 33% já sofreram algum acidente de trabalho na realização dessa atividade, sendo que somente 6,6% receberam assistência da empresa; 68,5% trabalham nove horas ou mais por dia e quase a metade desses trabalhadores ganha menos de um salário mínimo ao mês (UFBA, 2020).

Cabe considerar que, diante das condições precárias vividas, esses trabalhadores têm buscado formas de resistência e organização coletiva. Mesmo sob o risco de represálias por parte das empresas contratantes, de acordo com Marinaro (2020), os trabalhadores de aplicativos têm realizado manifestações, protestos e paralisações, de modo a denunciar as condições degradantes e inseguras de trabalho em vários países do mundo, o que evidencia a importância das

---

[18] Disponível em: https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/desigualdade-na-pandemia---na-rua-e-com-fome/#page7. Acesso em: 27 jun. 2021.

lutas coletivas e internacionais em defesa dos direitos sociais e de condições dignas de trabalho.[19]

Os trabalhadores e as trabalhadoras da área da saúde também enfrentam situações-limite cada vez mais dramáticas e adversas diante de condições de trabalho precárias, com ausência de equipamentos de proteção individual (EPIs), estresse, sobrecarga, pressão, extensas e intensas jornadas de trabalho, baixos salários, adoecimentos, sucateamento dos serviços, discriminação e preconceito.[20] Também ocorreram muitas infecções, mortes e demissões de trabalhadores da saúde durante a pandemia, o que demonstra o descaso e o descompromisso do Estado com a saúde e a vida da população.[21]

1.5 Considerações finais

A realidade precária, corrosiva e degradante do mundo laboral não é um fenômeno específico e decorrente dos tempos de pandemia. O que acontece a partir de 2020 é uma exponenciação da crise estrutural do capitalismo em sua face predatória, que ganha um novo elemento com o advento do coronavírus. Nesse quadro trágico de produção e reprodução de misérias e desigualdades abissais, a pandemia de covid-19 também contribuiu para o enriquecimento e lucratividade de alguns indivíduos e grupos empresariais, como é o caso da Amazon

[19] Disponível em: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/07/01/greve-nao-para-apps-mas-afeta-sistema-e-mostra-forca-de-entregadores.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

[20] Além da discriminação e do preconceito sofrido por trabalhadores da saúde, muitos desses profissionais também são atacados e acusados de difusores do vírus, o que reforça uma situação de profunda intolerância que tem sido noticiada por diversos meios de comunicação em todo o mundo. Disponível em: https://www.sanitainformazione.it/lavoro/da-eroi-a-untori-quando-medici-e-infermieri-sono-accusati-di-diffondere-il-virus/ e https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/04/27/profissionais-de-saude-relatam-situacoes-de-preconceito-na-pandemia-da-covid-19.ghtml. Acesso em: 4 jun. 2020.

[21] Disponível em: https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/04/28/mais-de-100-profissionais-da-saude-sao-demitidos-em-municipio-de-mt-durante-pandemia.ghtml. Acesso em: 7 jun. 2020.

e da Zoom,[22] explicitando as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e sua lógica de acumulação.

A crise estrutural e devastadora do capitalismo neoliberal, agravada conjunturalmente pela pandemia, coloca em pauta a urgência da intervenção e ampliação do Estado no sentido de assegurar proteção social para a classe trabalhadora e a necessidade de uma renda básica universal de cidadania para a população. Essa realidade também sinaliza para a imprescindível superação de um sistema produtor de desigualdades socioeconômicas, territoriais, regionais, raciais, de gênero etc. Eis uma tarefa que só será possível mediante lutas sociais e que dependerá da capacidade organizativa dos movimentos sociais e sindicatos, das disputas no campo político-econômico e da correlação de forças entre capital, Estado e classes sociais.

A pandemia inaugurou um cenário de incertezas e de dificuldades em possíveis projeções futuras, mas também demonstrou os limites da ortodoxia neoliberal, do conservadorismo e da democracia burguesa no capitalismo diante da manutenção e reprodução das desigualdades. Nessa lógica destrutiva e sanguinária, as vidas são destituídas de qualquer valor, como mostram o adoecimento e a morte evitáveis de uma significativa parcela da população em decorrência do novo coronavírus. Uma lição que fica desse tempo histórico de fortes investidas rumo à normalização da barbárie social é a urgência da construção de uma sociabilidade que atenda às necessidades humanas e coletivas nas suas mais variadas e concretas dimensões de existência, além da defesa intransigente da vida como valor ético central e acima de qualquer interesse econômico.

[22] No contexto de distanciamento, isolamento social e adesão ao *home office* como alternativa laboral para o controle de infecções pelo vírus, empresas que desenvolvem ferramentas para a comunicação *on-line*, como é o caso da Zoom, apresentaram ganhos de lucratividade sem precedentes. Também foram registrados lucros históricos da empresa Amazon no mercado de ações. Jeff Bezos, proprietário da Amazon e considerado o homem mais rico do mundo atualmente, teve seu patrimônio líquido aumentado com a pandemia. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52671200. Acesso em: 6 jun. 2020.

Referências

ABÍLIO, Ludmila Costhek *et al*. Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano,* Campinas, Edição Especial – Dossiê Covid-19, p. 1-21, 2020.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

BIHR, Alain. França: pela socialização do aparato de saúde. *In*: DAVIS, Mike *et al*. (org.). *Coronavírus e a luta de classes.* [*S. l.*]: Terra sem Amos, 2020.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, desenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013.

BRAGA, Ruy. *A política do precariado*: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo, SP: Boitempo, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 134, Seção 1, p. 1, 14 jul. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, 31 mar. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. *Relação Anual de Informações Sociais – Rais*. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2019]. Disponível em: http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf#. Acesso em: 14 jan. 2022.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Terceirização e desenvolvimento:* uma conta que não fecha. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo, SP: CUT/Dieese, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. Brasília, DF: IBGE, [2019]. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm. Acesso em: 12 jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais:* acompanhamento e análise – Trabalho e Renda. Brasília, IPEA, 2019.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva – consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, SP, v. 30, n. 1, p. 77-104, 2018.

MARINARO, Paolo. I riders latinoamericani lanciano lo sciopero global. *Jacobin Italia,* Roma, 28 ago. 2020. Disponível em: https://jacobinitalia.it/i-riders-latinoamericani-lanciano-lo-sciopero-globale. Acesso em: 12 set. 2020.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Formalização do mercado de trabalho e redução da desigualdade de renda: avanços e desafios após 12 anos de governo federal liderado pelo Partido dos Trabalhadores. *In*: MACAMBIRA, Júnior; ARAÚJO, Tarcisio Patrício; LIMA, Roberto Alves (org.). *Mercado de Trabalho*: qualificação, emprego e políticas sociais. Fortaleza: IDT, 2016, p. 53-87.

MORETTO, Amilton J. Mudanças na oferta e inserção da força de trabalho brasileira: desafios para o sistema público de emprego, trabalho e renda. *In*: MACAMBIRA, Júnior; ARAÚJO, Tarcisio Patrício; LIMA, Roberto Alves (org.). *Mercado de Trabalho:* qualificação, emprego e políticas sociais. Fortaleza: IDT, 2016, p. 27-51.

POCHMANN, Márcio. Brasil: segunda grande transformação no trabalho? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 23-38, 2014.

POCHMANN, Márcio. Política de ajuste econômico e desemprego no Brasil metropolitano nos últimos 35 anos. *In*: MACAMBIRA, Júnior; ARAÚJO, Tarcisio Patrício; LIMA, Roberto Alves (org.). *Mercado de Trabalho:* qualificação, emprego e políticas sociais. Fortaleza: IDT, 2016, p. 11-26.

RUIZ, Castor Bartolomé. *Pandemia e as falácias do homo economicus*. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos, 2020. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598157-pandemia-e-as-falacias-do-homo-economicus. Acesso em: 2 jun. 2020.

SALATA, André Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. *Boletim Desigualdade nas Metrópoles.* Porto Alegre: PUC-RS, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/10/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLESl_01v02.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2012.

SLEE, Tom. *Uberização:* a nova onda do trabalho precarizado. São Paulo, SP: Elefante, 2018.

STANDING, Guy. *O precariado:* a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). Faculdade de Economia. Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC). *Projeto Caminhos do Trabalho*: tendências, dinâmicas e interfaces do local ao global. Levantamento sobre o trabalho dos entregadores por aplicativo no Brasil. Relatório de Pesquisa. Salvador: UFBA, ago. 2020. Disponível em: http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relato%CC%81rio-de-Levantamento-sobre-Entregadores-por-Aplicativos-no-Brasil.pdf. Acesso em: 16 dez. 2020.

Cap. 2

A divisão racial do trabalho na formação social brasileira[1]

Leonardo Dias Alves
Reginaldo Ghiraldelli

O Brazil não conhece o Brasil
O Brasil nunca foi ao Brazil [...]

O Brazil não merece o Brasil
O Brazil tá matando o Brasil [...]

Do Brasil, s.o.s. ao Brasil.

(*Querelas do Brasil*, Aldir Blanc e
Mauricio Tapajós Gomes)

---

[1] Este capítulo compreende parte da pesquisa concebida e realizada por Leonardo Dias Alves no âmbito do mestrado, concluído junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/UnB) no ano de 2020, sob a orientação do Professor Reginaldo Ghiraldelli. O recorte do texto elaborado com a finalidade de publicação em forma de capítulo nesta coletânea foi revisado, modificado e atualizado, contando com a colaboração mútua dos autores.

2.1 Introdução

O racismo, como fenômeno estrutural, estruturante e institucional, é dotado de historicidade e materialidade. É também um componente ativo das relações sociais, que incide na política, na economia, na cultura, nas instituições, na educação, no mercado de trabalho e em todo o conjunto da vida social. Desse modo, analisar a divisão racial do trabalho a partir da realidade brasileira requer apreender a trama das relações sociais e raciais constitutivas e constituintes do mercado de trabalho.

A apreensão crítica da questão racial permite compreender particularidades do caso brasileiro que estão relacionadas com a formação econômica, histórica, política e social do país. Moura (2014) e Gorender (2016a) apontam como o modo de produção baseado no escravismo mercantil se desenvolveu e se relacionava com o comércio de carne humana, o mercado mundial e a economia central-europeia. O modo de produção, a formação social, a economia e o trabalho, engendrados na esteira do complexo sistema escravista mercantil, lançaram as bases para a formação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

O escravismo que ocorreu no Brasil é parte essencial do próprio desenvolvimento do país. O escravismo brasileiro assumiu uma característica essencial, que serve de base para adentrar na compreensão desse processo histórico, social, econômico e cultural. Trata-se do seu caráter mercantil, ou seja, foi uma escravidão voltada a produzir e circular mercadorias, que gerou o processo de acumulação de capital na colônia (Brasil) e na metrópole (Portugal). Pode-se dizer que o escravismo mercantil se estruturou como uma "máquina de moer corpos negros", com o objetivo de atender aos preceitos da acumulação de capital.

Uma das características do escravismo mercantil brasileiro, apontada por Moura (1994), foi o seu desenvolvimento em duas fases, com aspectos demográficos, sociais, econômicos e políticos distintos, a saber: o escravismo mercantil pleno e o escravismo mercantil tardio. O primeiro ascendeu em meados dos anos 1550 e perdurou até 1850; já o segundo foi de 1850 até 1888.

O modo de produção e a formação social nessas duas fases (MOURA, 1994) se deram de acordo com as necessidades do mercado

e da economia mundial, além das próprias movimentações internas do país. O escravismo mercantil não se desenvolveu de forma acidental nas relações de produção (internas e externas) e da acumulação de capital, mas, ao contrário, constituiu-se de forma bem estruturada e estabeleceu o modo da organização do trabalho no Brasil. Esse sistema se caracterizou como uma unidade econômica que só poderia existir *com* e *para* a economia externa e o mercado mundial.

O mercado mundial "[...] somente podia dinamizar o seu papel de comprador e acumulador de capitais se aqui existisse, como condição indispensável, o modo de produção escravista" (MOURA, 1994, p. 38). Esse modo de produção lançou raízes no Brasil por cerca de quatro séculos, e a sua existência só foi possível, em nível econômico, por meio das relações comerciais com o mundo externo – que já dava largos passos rumo à consolidação do sistema capitalista. O escravismo mercantil não se desenvolveu e consolidou de forma isolada do mundo, e o mundo – que, de forma egoísta, era interpretado somente como o continente europeu – usufruiu do tipo de trabalho utilizado nos países colonizados, que lhe gerou lucro com a produção mercadorias e artigos de luxo, convertidos posteriormente em capital.

Observa-se que tanto o modo de produção escravista mercantil como a formação social dele decorrente não podem ser deslocados e/ou marginalizados das análises que objetivam apreender o processo de formação sócio-histórica e econômica do país, assim como da compreensão das relações raciais que se desenvolveram e se modificaram no país (MOURA, 2014).

O sistema escravista mercantil é tido como o gerador dos antagonismos, das contradições e das desigualdades que perpassavam as relações de trabalho escravista. Esse modo de produção possibilitou a formação das classes escravistas, ou seja, escravizados(as) *versus* escravocratas.[2] Tal relação não se pautava meramente em aspectos

---

[2] Utiliza-se o termo "escravizado(a)" e não "escravo(a)" em virtude de um posicionamento político em afirmar que a população traficada e transportada para o Brasil foi convertida em escravizados(as), e que isso não tem nenhuma relação com fatores hereditários. Nesse sentido, opta-se por utilizar também o termo "escravocrata" no lugar de "senhor de escravos", por compreender que o termo possibilita materializar a relação antagônica e conflituosa existente nas relações das classes escravistas.

comportamentais, muito menos em uma perspectiva harmônica, mas sim na via da dominação total da vida social e do trabalho por meio da violência. Os escravocratas, ao impulsionar a dominação violenta e total do indivíduo escravizado, tinham por objetivo inseri-lo como "[...] o esqueleto que sustentava os músculos e a carne da sociedade escravista, porque era o produtor da riqueza geral, através do seu trabalho" (MOURA, 2014, p. 63).

Os antagonismos e os conflitos escravistas se desenvolveram *na* e *pela* exploração e expropriação do trabalho e da vida das pessoas escravizadas. As pessoas escravizadas passaram por um processo de dominação total do seu corpo[3] e da exploração total da sua força de trabalho. A classe escravizada teve a sua vida cotidiana irrestritamente condicionada ao cativeiro, sujeita à condição compulsória de escravizada(o), em uma relação social, política e econômica totalmente desigual, opressora e violenta.

Sendo assim, o presente capítulo objetiva apresentar elementos constitutivos e constituintes sobre a divisão racial do trabalho forjada nas particularidades da realidade brasileira. O texto parte da compreensão de que os elementos do complexo sistema escravista mercantil, ou seja, modo de produção, economia e trabalho, são bases da formação do capitalismo e do racismo desenvolvidos no país. A partir de pesquisa bibliográfica e documental e acesso a bancos de dados, aborda-se como o racismo, enquanto elemento estrutural, estruturante e institucional, é um indicador de discriminação e desigualdade na constituição do mercado de trabalho brasileiro. Esse conjunto de determinantes históricos contribuiu para a sedimentação da divisão racial do trabalho. Os efeitos nocivos dessa realidade para a vida da população negra são até hoje expressos nas mais variadas formas de

---

[3] Souza Filho (2013) aponta que, nos países que se encontravam localizados na África, a população era identificada como africanos e colonizados – identificação conferida pelos colonizadores europeus – e, no Brasil, essa mesma população foi transformada em escravizados. Essa metamorfose foi "[...] imposta pelo tráfico negreiro ao transformar os corpos de homens e mulheres africanos em objetos de muitas inscrições" (p. 20). A classe escravocrata, sob o signo da violência, marcou de forma física e social o corpo da classe escravizada.

discriminação, violência, desemprego, inserção em ocupações laborais precárias, pobreza, adoecimento físico e mental.

2.2 Aportes teóricos e históricos para compreender a divisão racial do trabalho

A relação estabelecida na divisão do trabalho escravista não foi um mero resultado de choques culturais, mas consistiu em relações de produção instrumentalizadas na violência, exploração, opressão, dominação e desigualdade entre as classes escravistas, impulsionada por determinantes raciais.

A violência que se desenvolveu no escravismo mercantil, como uma das características essenciais desse sistema, possuía dois objetivos centrais. O primeiro era o de impulsionar o processo produtivo e manter a acumulação capitalista, que se organizou com a produção e circulação de mercadorias. O segundo era o de estabelecer uma forma de contenção da população escravizada e mantida em cativeiro, por meio da dominação da vida social, política e econômica, que alcançava a sua materialização na aplicação de castigos com instrumentos de tortura e em mutilações físicas (GORENDER, 2016b; GRINBERG, 2018; MOURA, 2014; SOUZA FILHO, 2013).

A violência escravista, institucionalmente legalizada, afetava a saúde mental da população, pois, em relação aos processos de trabalho, era utilizada para gerar ansiedade e pânico nos(as) escravizados(as). As ameaças eram constantes e caso estes não trabalhassem ou não cumprissem a meta diária de produção, logo eram castigados(as) com chicotadas e açoites progressivamente mais graves. Os castigos e mutilações eram instrumentos de dominação da classe escravocrata e do Estado.

A utilização da violência permitia o controle social[4] dos indivíduos escravizados por meio do pânico de serem punidos se não

---

[4] Clóvis Moura define o controle social como: “[...] a repressão racionalizada (no sentido weberiano) contra o negro, o índio e demais segmentos oprimidos e/ou discriminados na sociedade brasileira. [...] nada mais é do que uma sistemática de estereótipos, racionalizada por parte de todos os estratos e segmentos dominantes

obedecessem às regras estabelecidas. Ao mesmo tempo, proporcionava uma espécie de ansiedade produtiva, pois, caso não cumprissem a meta estipulada, eles poderiam ser castigados. O castigo era a certeza do sobretrabalho, necessário às exigências produtivas, e foi por esse motivo que a classe escravocrata criou "[...] a categoria de *homens do mato*, que se regulava por regimentos especiais e tinha hierarquia própria: soldado, cabo, capitão, sargento-mor e capitão-mor do mato" (GORENDER, 2016b, p. 102). A categoria de homens do mato se tornou indispensável para o sistema escravista, levando em consideração que as fugas de escravizadas(os) eram um problema dentro do violento regime do trabalho escravista, e os homens do mato eram considerados a solução para coibir e capturar as(os) fugitivas(os).

A violência escravista era ainda mais cruel nos castigos praticados contra as mulheres escravizadas. Estas, por serem mulheres, sofriam a violência escravista de forma diferente dos homens, principalmente em função da violência sexual, pois nesse cenário o estupro consistia em instrumento particular de dominação e violência. As mulheres escravizadas eram vítimas de estupros individuais ou coletivos. O estupro era uma violência contra a qual as escravizadas não podiam reclamar nem resistir, fossem mulheres adultas, adolescentes ou até mesmo crianças. A violência não se limitava aos aspectos que permeavam a esfera produtiva, mas todas as relações estabelecidas na sociedade escravista (DAVIS, 2016; RAIMUNDO, 2003; MACHADO, 2018).

A mulher negra cativa e escravizada, de acordo com Raimundo (2003), combinava potências produtivas e reprodutivas. Condicionadas à condição de trabalhadoras-mercadorias, diferenciavam-se dos homens negros pela possibilidade de gerar mais trabalhadores-mercadorias, ou seja, mais mão de obra para o sistema escravista, e, portanto, configuravam-se como uma mercadoria extremamente lucrativa. Além disso, na divisão sexual do trabalho escravista, as escravizadas eram inseridas em diversas ocupações, como amas-de-leite, mucamas, cozinheiras, dentre outras.

---

que desejam ver o negro, e as demais parcelas oprimidas, sob a dominação dos grupos e classes detentoras do poder econômico, político e cultural" (2009, p. 21).

O sistema escravista mercantil modelou a consciência social, relacionando, de forma complexa, as relações trabalhistas, econômicas, políticas, culturais, sociais, religiosas, raciais e de gênero.

A escravidão foi elaborada enquanto uma nova categoria social. Porém, é necessário explicitar que "[...] a escravidão é uma categoria social que, por si mesma, não indica um modo de produção" (GORENDER, 2016b, p. 89). Quando a escravidão se constitui como um tipo fundamental e estável de relações de produção, pode engendrar dois modos de produção diversos: o escravismo patriarcal e o escravismo colonial (mercantil), orientado pela lógica da produção de bens comercializáveis, como é o caso do modo de produção escravista que se desenvolveu nas Américas, principalmente no Brasil (GORENDER, 2016b).

O modo de produção escravista mercantil tinha a necessidade da utilização de uma força de trabalho extremamente barata, ou seja, as pessoas escravizadas e traficadas a partir do continente africano. Essa força de trabalho barata era no sentido de que as(os) trabalhadoras(es) não poderiam ser remuneradas(os), mas sim escravizadas(os), possibilitando a expropriação e apropriação total do trabalho socialmente produzido por essas pessoas.

Os indivíduos sequestrados e traficados do continente africano para o Brasil eram inseridos na divisão social do trabalho enquanto trabalhadores-mercadorias no modo de produção escravista. O(a) escravizado(a) tinha a particularidade de ser, ao mesmo tempo e de forma complexa, a força produtiva, o instrumento de produção e a mercadoria, ou seja, "[...] era a mercadoria que produzia mercadoria, a coisa que se movia, o homem alienado de qualquer direito humano" (MOURA, 2014, p. 44). O trabalhador-mercadoria foi introduzido em uma relação de produção extremante alienante, movida a instrumentos violentos, para ter sua produtividade impulsionada e a sua vida cotidiana condicionada ao cativeiro e ao trabalho forçado. Enquanto mercadoria, era a propriedade privada do escravocrata e, enquanto trabalhador(a), era o principal produtor de mercadorias, bens e artigos de luxo.

De acordo com Gorender (2016a, p. 107), as características do indivíduo escravizado, na condição de trabalhador-mercadoria, se apresentam em três pontos: "[...] a) é propriedade privada de outro

indivíduo; b) trabalha sob coação física extraeconômica; c) todo o produto do seu trabalho pertence ao senhor". São essas as características sócio-históricas e raciais que levaram a população negra à condição de trabalhador-mercadoria. Porém, esse trabalhador-mercadoria também se colocou em posição de resistência contra o sistema escravista. Mesmo com a violência escravista operante, a resistência contra o regime de trabalho escravista era frequente.

O fato é que, sem a classe escravizada, não existiria a economia escravista, já que a exploração do sobretrabalho, como definiu Nascimento (2016), era a espinha dorsal do sistema escravista mercantil. A resistência da classe escravizada representava a ameaça da interrupção da acumulação de capital.

O Brasil foi um dos países que mais importou escravizados por meio do comércio de carne humana do continente africano e o último país a abolir o trabalho escravista.

Considera-se que a economia escravista brasileira se desenvolveu de forma dependente e vinculada à economia da metrópole portuguesa e totalmente voltada para a economia central-europeia. Moura (2014, p. 85) aponta que o comércio de carne humana contribuiu "[...] em escala ponderável para a acumulação primitiva do capital que serviu de alicerce à sociedade atual". A economia escravista brasileira, segundo Marquese (2018), durante toda a instituição da escravidão, esteve diretamente ligada às diferentes conjunturas da economia mundial capitalista e da metrópole portuguesa.

Gorender (2016b, p. 87) ressalta a importância de estudos críticos e aprofundados sobre a economia decorrente do modo de produção escravista mercantil para não se cair na armadilha dos "[...] raciocínios operantes com as analogias entre características comuns a fenômenos históricos distintos". Não se pode equiparar o modo de produção escravista mercantil ao modo de produção capitalista, muito menos ao escravismo antigo. O intuito é identificar como a economia escravista, ao subordinar-se à economia central europeia, que já estava inserida no modo de produção capitalista, contribuiu para a acumulação primitiva do capital no Brasil e nos países europeus.

Na relação de acumulação primitiva do capital, é necessário entender como o capital se apresentou nos quadros do escravismo moderno, ou seja, mercantil, e qual forma de capital se desenvolveu nas Américas nesse período, principalmente, ao levar em consideração como o modo de produção escravista mercantil se constituiu no Brasil. Para uma melhor compreensão da economia escravista, é necessário recorrer ao conceito de capital escravista-mercantil.

Pires e Costa (2010) compreendem o formato do capital escravista-mercantil como uma espécie de capital desenvolvido nas Américas. O capital escravista-mercantil contava com a existência do mercado mundial, que absorvia as mercadorias produzidas com base na exploração da força de trabalho escravista. O capital escravista-mercantil mantinha uma relação íntima com a instituição dos traficantes internacionais, que geriam o comércio de carne humana, possibilitando suprir, por meio do tráfico e sequestro de pessoas do continente africano, a força de trabalho.

A superação do capital escravista-mercantil é inerente ao processo de sua transição para o capital industrial. Ao mesmo tempo, esse processo não pode ser confundido com o processo de abolição do escravismo mercantil. A abolição se constitui na transição do trabalho escravista para o assalariado. A superação do capital escravista-mercantil relaciona-se com a transição do modo de produção escravista para o capitalista, ou seja, uma alteração da forma de acumulação de capital.

A superação do modo de produção escravista mercantil e do capital escravista-mercantil é marcada por fatores internos e externos, sendo porém necessário sublinhar que a utilização da força de trabalho das pessoas trabalhadoras-mercadorias se vincula às raízes da questão racial desigual, combinada, por meio da expropriação do trabalho, às relações de classes (pautadas na raça) extremamente violentas que se desenvolveram no Brasil.

Esses aportes teóricos, históricos, políticos, sociais e econômicos oferecem subsídios para interpretar a dinâmica e o desenvolvimento da sociedade brasileira sob a ótica das relações sociais desiguais e assimétricas na constituição de um mercado de trabalho segregacionista no Brasil, tendo a questão racial como elemento estruturante dessa realidade.

2.3 Questão racial e mercado de trabalho no Brasil

A abolição de 1888 expressou o fim do regime de trabalho escravista, mas não a eliminação das dominações, explorações, opressões e violências pautadas em determinantes raciais.

O processo de abolição foi acompanhado pela construção de um imaginário (consciência) social coletivo. Cord e Souza (2018) afirmam que esse imaginário coletivo, em relação à abolição, naturalizou estereótipos construídos historicamente, além de reforçar na memória social a inadaptação da população negra ao mercado de trabalho assalariado. Como exemplo, descreveu-se, de forma recorrente, "[...] que os negros foram 'incapazes' de se adaptar ao capitalismo brasileiro e à emergente sociedade de classes [...]" (CORD; SOUZA, 2018, p. 410-411).

O surgimento do mercado de trabalho assalariado no Brasil não absorveu os(as) ex-escravizados(as), que eram a base econômica do sistema escravista enquanto trabalhadores-mercadorias. A população negra recém liberta do cativeiro foi inserida "[...] no setor de subsistência e em atividades mal remuneradas" (THEODORO, 2008, p. 25), ou seja, situou-se predominantemente na informalidade.

Theodoro (2008) destaca que a população negra, ao ser libertada do regime escravista, não foi incorporada ao mercado de trabalho formal brasileiro. Com isso, constata-se que o processo de abolição desencadeou uma série de problemas que não foram foco da ação do Estado, especialmente no que se refere à ausência de implementação de políticas públicas de inserção desse segmento no mercado de trabalho e de acesso a outros serviços e direitos para satisfazer as necessidades humanas básicas de reprodução social. Os indivíduos escravizados, na condição complexa de trabalhadores-mercadorias, dinamizaram os processos produtivos e, ao serem libertos, foram mais uma vez alvos da opressão do Estado e da nova classe dominante – que de nova só possuía o status de capitalista, pois tratava-se da metamorfose da classe escravocrata em classe capitalista-dominante.

A abolição foi um processo complexo e contraditório, principalmente por não ter expressado uma revolução para a população negra. Pelo contrário, tratou-se de uma "[...] revolução das elites, pelas elites

e para as elites; no plano racial, de uma revolução do branco para o branco [...]" (FERNANDES, 2017, p. 30). Nessa lógica, a abolição representou para a população negra um processo de exclusão das regiões e setores que se constituíam como espaços dinâmicos da economia, e as pessoas negras, em sua maioria, passaram a ocupar atividades não assalariadas ou com baixa remuneração (THEODORO, 2008).

A população negra foi obrigada a se juntar ao contingente de trabalhadores nacionais livres, localizados em regiões em que inexistiam oportunidades de trabalho, ou até mesmo em regiões com baixa dinâmica econômica, e aqueles(as) que tiveram "sorte" foram inseridos(as) na economia de subsistência das áreas rurais, vinculados(as) aos antigos escravocratas donos de fazendas.

O modo político-econômico que desencadeou o processo de abolição do sistema escravista mercantil consolidou-se como manutenção do *status quo* e determinou o processo de exclusão e marginalização da população negra, assim como ofereceu os subsídios necessários para a formação do capitalismo e do mercado de trabalho no Brasil. Os moldes da transição do modo de produção escravista mercantil para o capitalista assumiram uma direção ideopolítica racista, que passou a ser "[...] manipulada e entrará como componente do pensamento elaborado pelas classes dominantes [...]" (MOURA, 2014, p. 42) na construção do capitalismo dependente que se desenvolveu na América Latina e, no caso em questão, também no Brasil.

Moura (1988) indica que houve uma reformulação dos mitos raciais que surgiram *no* e *para* o sistema escravista mercantil brasileiro. O racismo passou a ser o "[...] combustível ideológico capaz de justificar o peneiramento econômico-social, racial e cultural a que ele está submetido atualmente no Brasil através de uma série de mecanismos discriminadores que se sucedem na biografia de cada negro" (p. 17).

A absorção da população negra pelo mercado de trabalho assalariado não foi assegurada, sendo esse um dos fundamentos da nova sociedade em formação, do qual dependiam aqueles que tinham somente a força de trabalho para vender e desse modo suprir suas necessidades básicas humanas.

O ponto alto desse agravamento foi a política de imigração, pois "[...] o desenvolvimento do modo de produção capitalista na Europa resultou no crescimento de seu contingente populacional" (SANTOS NETO, 2015, p. 176). Isso significou a formação do exército industrial de reserva europeu.

O pensamento dominante desse período foi o de realocar da Europa o seu exército industrial de reserva para o resto do mundo na divisão internacional do trabalho. Dessa forma, "[...] a população ativa europeia podia resolver o problema da necessidade de força de trabalho nas outras partes do mundo" (SANTOS NETO, 2015, p. 177), o que deu base sólida para a visão racista da desqualificação de trabalhadoras(es) negras(os) no novo regime de acumulação.

As pessoas trabalhadoras negras foram libertas da condição de trabalhadoras-mercadorias para serem inseridas na condição de trabalhadoras subalternizadas, informais, sem remuneração ou com baixa remuneração e, principalmente, para formar o exército industrial de reserva brasileiro.

É indispensável assinalar que, sustentadas no racismo científico, a biologia e a física foram utilizadas como modelos explicativos da exclusão da população negra do mercado de trabalho. A noção de características biológicas inerentes às raças serviu de fundamento para a alegação de uma dita incapacidade moral, psicológica e intelectual que impedia a adaptação da população negra ao trabalho assalariado. De acordo com Moura (2014, p. 49), quando a abolição do escravismo mercantil ocorreu, em 1888, o Brasil já tinha "[...] iluminação a gás, cabo submarino, estrada de ferro escoando para Santos o café produzido e transportes coletivos (bondes) de tração animal". Assim, houve um processo de modernização e urbanização das principais cidades brasileiras que se utilizou da mão de obra escravizada para construir as primeiras estradas de ferro no Brasil.

O racismo passou a impulsionar a segregação e a barreira racial, que bloquearam o acesso de trabalhadores e trabalhadoras negros(as) aos principais canais de mobilidade social ascendente. O resultado foram "[...] graves desigualdades raciais e a concentração de negros [...] no extremo inferior da hierarquia social" (HASENBALG, 1979, p. 223). Após cerca de 400 anos de exploração na condição de

trabalhadores-mercadorias, a “indenização” oferecida pelo governo brasileiro aos trabalhadores(as) negros(as) foi a condição de desemprego, subalternidade e trabalhos precários, o que constituiu a formação do exército industrial de reserva brasileiro.

Além disso, o racismo assumiu um papel social, ideológico e político que se instituiu como ideologia de dominação (MOURA, 1994) e serviu para demarcar o lugar da trabalhadora negra e do trabalhador negro na sociedade capitalista, sedimentando, assim, a *divisão racial do trabalho*.

Martins (2012, p. 456) descreve que trabalhadores(as) negros(as) foram profundamente embarreirados “[...] pela ideia de trabalho assalariado associado a uma força de trabalho estrangeira e branca”. Em relação à articulação entre o racismo e a constituição do capitalismo que se desenvolveu no país, a autora destaca que, ao se imprimir a exploração como condição fundamental da lógica de acumulação capitalista, cunhou-se também a prerrogativa da discriminação racial como insígnia do modo de produção baseado no trabalho livre.

Moura (1977), por sua vez, destaca que essa imagem deformada permeou e permeia a consciência social de que o branco seria superior ao negro e, portanto, estaria mais apto e qualificado para ocupar os postos de trabalho. A desqualificação das(os) trabalhadoras(es) negras(os) para o mercado de trabalho é reflexo da “[...] realidade social, econômica e cultural na qual ele se encontra imerso” (MOURA, 1977, p. 19). Isso poderia explicar as pretensões que objetivavam a redefinição social e cultural do trabalho, que resultaram na política de valorização do imigrante e na marginalização do trabalhador negro e da trabalhadora negra.

Nesse cenário, pode-se observar que, além de uma ideologia de dominação, o racismo passa a ser também um elemento estrutural da sociedade capitalista e estruturante do mercado de trabalho, que teve como principal e modelar ação a lei de compra e venda da força de trabalho, a qual estabeleceu critérios de exclusão e depreciação de trabalhadores(as) negros(as).

O processo de desqualificação do(a) trabalhador(a) negro(a) é resultado da marginalização direcionada a esses sujeitos sociais, sendo este um dos ardis do racismo estrutural brasileiro. De acordo com

Almeida (2018, p. 38) "[...] o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo 'normal' com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional".

Compreender o racismo como estrutural não significa que ele seja imutável ou mesmo incontornável; porém, é essencial pontuar que "[...] do ponto de vista teórico [...] o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racializados sejam discriminados de forma sistemática" (ALMEIDA, 2018, p. 39).

O racismo é um mecanismo estrutural e institucional para produzir desigualdades raciais que ultrapassam as relações de trabalho. O processo de naturalização do racismo é apoiado na ideologia racista que opera nas estruturas do capitalismo. O racismo estabeleceu que trabalhadoras(es) negras(os) são incapazes de "[...] disputar com o branco a liderança da sociedade, nos seus diversos níveis" (MOURA, 1977, p. 19), principalmente no mercado de trabalho.

De acordo com Carneiro (2011), o trabalho é uma condição necessária à reprodução social, um direito de reprodução da vida, e a sua exclusão é a primeira negação da cidadania. Na lógica competitiva do mercado de trabalho brasileiro, o racismo assume um importante papel: delimitar a absorção ou não da população negra nos postos de trabalho.

Essa é uma das características da formação da classe trabalhadora no Brasil, ou seja, a inclusão da mão de obra estrangeira branca e a exclusão da mão de obra que havia dinamizado todo o processo de produção de mercadorias, enquanto trabalhadores-mercadorias, por aproximadamente 400 anos no Brasil.

Theodoro (2008), Martins (2012) e Santos Neto (2015) enfatizam que grande parcela das trabalhadoras e dos trabalhadores negros ficaram condicionados(as) ao mercado de trabalho informal, subalternizado e precarizado, com baixas remunerações ou até mesmo ao desemprego, compondo o exército industrial de reserva.

Martins (2012) ainda sinaliza que o preconceito racial foi um dos responsáveis pela condição de desocupação, pela informalidade do trabalho e pela precarização. Porém, é necessário pontuar que o

preconceito racial é um mecanismo e não a fonte da marginalização e alocação nos postos de trabalho precário e informal. É necessário ter em mente que, no pós-abolição, o racismo já assumia o seu caráter estrutural e institucional – este, por sua vez, presente desde o comércio de carne humana e o transporte insalubre da migração forçada do transatlântico. Essa observação é necessária para não minimizar ou deslocar o racismo para o campo individual. Por isso, é importante apreender as determinações da divisão racial do trabalho a partir de uma perspectiva estrutural, conjuntural, estruturante e institucional, que se apresenta como fenômeno imbricado na trama da formação social brasileira e do desenvolvimento capitalista.

2.4 Racismo e indicadores de desigualdade no Brasil

As relações sociorraciais e o racismo no Brasil têm a sua gênese no sistema escravista mercantil. A utilização da raça como referencial para a exploração compulsória da força de trabalho se configurou como um tipo de racismo e a sua metamorfose se inicia no processo de abolição do sistema escravista mercantil.

O racismo, em seu efeito primário e necessário ao capital escravista mercantil, transformou seres humanos em mercadorias, ou seja, em trabalhadores-mercadorias. O sistema escravista mercantil estabeleceu uma relação complexa entre o modo de produção escravista, a economia escravista, o mercado mundial e o comércio de carne humana. Essa complexidade se materializou no escravismo mercantil. Nesse sistema, o trabalhador-mercadoria estava desprovido de qualquer direito social, político e trabalhista, sujeito a uma exploração total do seu trabalho, do seu corpo e da sua fé.

A realização da abolição brasileira se deu por meio da conjugação de forças liberais, com a repressão de movimentos abolicionistas protagonizados pela própria população negra (MOURA, 1994; OLIVEIRA, 2017).

Oliveira (2017) pontua que a transição societária a partir do alto resultou na formação de um Estado capitalista tendo por base a concentração de renda e patrimônio; o racismo como elemento

estruturante da divisão das classes sociais; a cidadania restrita; e a violência como práxis política central.

A cidadania restrita (OLIVEIRA, 2017) consiste na criação de uma tipificação de "cidadão" que não abrange toda a população, principalmente o segmento racialmente discriminado e marginalizado. Uma das características das ordens societárias capitalistas liberais é a transfiguração da desigualdade de classe da dimensão econômica para a igualdade jurídica, ou seja, "somos todos iguais perante a lei". Compreende-se que "[...] os direitos jurídicos são, então, estendidos a todos, vistos não como pertencentes a uma ou outra classe social, mas como 'cidadãos'" (OLIVEIRA, 2017, p. 50).

A cidadania plena é típica dos ordenamentos capitalistas liberais; todavia, como ressalta Moura (1977), a população negra não foi tratada como cidadã, mas, pelo contrário, tratada como má cidadã, ou seja, como uma cidadã e um cidadão incompleta(o), que deveria ser eliminada(o). Isso explica a lógica da cidadania restrita. A violência, ao se articular diretamente com esses elementos na sociedade capitalista, é uma práxis política central e não uma prática episódica, e os aparelhos repressivos do Estado agem como instrumentos que auxiliam na manutenção dessa forma de sociabilidade.

Pode-se constatar, de acordo com Menezes (2010), que a igualdade jurídico-formal, assegurada pela Constituição Federal de 1988, que ganhou corpo nas últimas décadas do século XX e permeou as duas primeiras décadas do século XXI, não tem dado conta de dirimir as profundas desigualdades sociais e raciais presentes no Brasil.

Um ponto que chama a atenção é a relação das bases que modelaram o sistema capitalista no Brasil com a superexploração do trabalho.

A superexploração do trabalho se configura em um modo de produção fundado na maior exploração das(os) trabalhadoras(es) (MARINI, 2005), e é resultado do capitalismo dependente que se desenvolveu nos países latino-americanos. O Brasil está inserido nesse tipo específico de capitalismo; porém, guarda particularidades que merecem ser analisadas.

Marini (2005) aponta que a combinação dos mecanismos de intensificação do trabalho, da prolongação da jornada de trabalho e da

expropriação de parte do trabalho necessário para que o trabalhador reponha sua força de trabalho configura o modo de produção da superexploração do trabalho, que resulta em uma remuneração abaixo do seu valor.

Moura (1994) explica que as particularidades do capitalismo dependente que se desenvolveu no Brasil foram desenhadas com raízes profundas no sistema escravista mercantil – principalmente no tipo de exploração do trabalho (sobretrabalho) e no modo de produção e economia (capital escravista-mercantil).

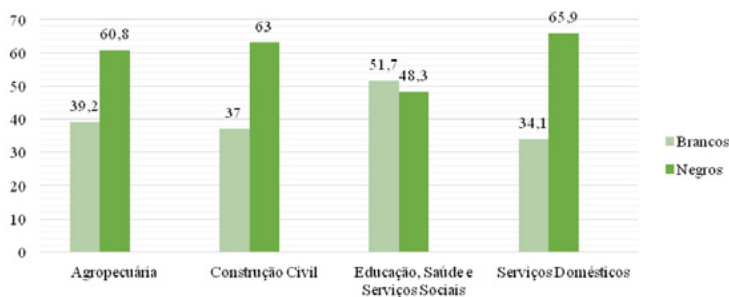
A superexploração do trabalho no Brasil é uma metamorfose do sobretrabalho escravista. Por isso a relação visceral da superexploração do trabalho com o racismo, já que, de acordo com Almeida (2018, p. 135), "[...] o racismo normaliza a superexploração do trabalho [...]". Portanto, a superexploração do trabalho e o racismo condicionam os trabalhadores negros e as trabalhadoras negras ao desemprego, subemprego, precarização do trabalho, adoecimentos e pobreza.

A relação entre a superexploração do trabalho e o racismo fica evidente ao observar os dados apresentados pela *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa análise destaca que, em 2017, a proporção populacional de brancos era de 45,8%, enquanto a de pretos e pardos (negros) era de 53,2%. Essa proporção é um dado importante, pois permite compreender a segmentação das ocupações laborais de acordo com o quesito raça/cor e esboça a divisão racial do trabalho no Brasil (IBGE, 2018).

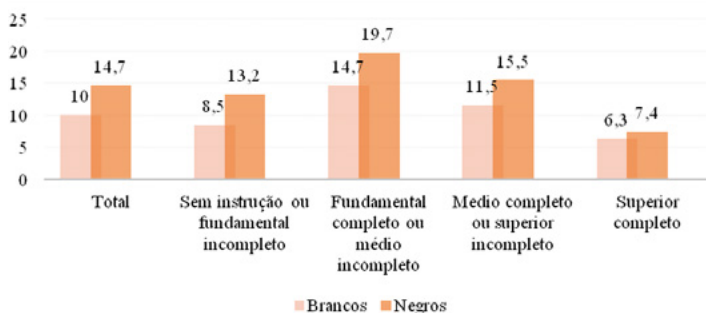
Em 2017, os(as) trabalhadores(as) negros(as) ocuparam os trabalhos com os menores rendimentos médios,[5] como na agropecuária (60,8%), na construção civil (63,0%) e nos serviços domésticos (65,9%). Por outro lado, os(as) trabalhadores(as) brancos(as)

[5] De acordo com o IBGE (2018), os rendimentos mínimos foram os seguintes: agropecuária: R$ 1.223,00; construção civil: R$ 1.687,00; serviços domésticos: R$ 832,00; educação, saúde e serviços sociais: R$ 2.748,00. Ainda de acordo com o IBGE, em "[...] 2017, os brancos ganhavam em média 72,5% mais do que pretos ou pardos e os homens ganhavam, em média, 29,7% mais que as mulheres" (IBGE, 2018, p. 28).

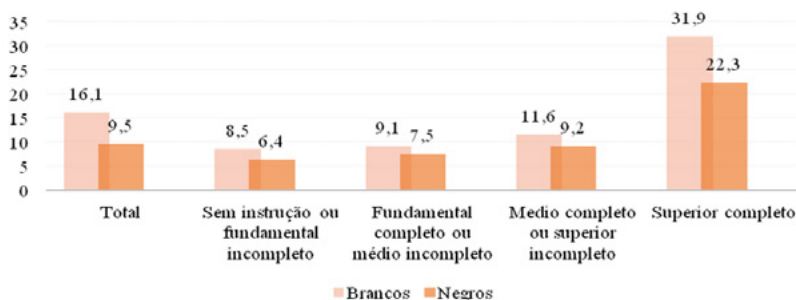
ocuparam 51,7% dos trabalhos na educação, na saúde e nos serviços sociais (IBGE, 2018).

Figura 1: População brasileira ocupada segundo raça e ramo de atividade em %. Brasil, 2017

Fonte: IBGE, [2017]. Elaboração própria.

Martins (2012) compreende que a deterioração dos postos de trabalho repercute diretamente na classe trabalhadora racialmente discriminada. Nesse caso, o racismo exerce uma dupla função no mercado de trabalho: "[...] ao mesmo tempo, deixou a grande parcela de trabalhadores(as) negros(as) no exército dos(as) desocupados(as) e distanciou-a do mercado formal de trabalho" (MARTINS, 2015, p. 126). De acordo com o IBGE (2018), a taxa de desocupação por nível de instrução é maior entre os negros e negras, como demonstra a Figura 2:

Figura 2: Taxa de desocupação por raça de acordo com os níveis de instrução. Brasil, 2017

Fonte: IBGE, [2017]. Elaboração própria.

O IBGE (2018, p. 29) explica que “mesmo controlando pelo número de horas trabalhadas e pelo nível de instrução, a desigualdade no rendimento médio auferido segundo cor ou raça se mantém significativa”. Destaca-se que os(as) trabalhadores(as) brancos(as) recebiam um rendimento-hora superior ao dos(as) trabalhadores(as) negros(as) em todos os níveis de escolaridade.[6] A diferenciação é mais expressiva no nível de instrução mais elevado, sendo o rendimento-hora dos(as) trabalhadores(as) brancos(as) de R$ 31,90 contra R$ 22,30 dos(as) trabalhadores(as) negros(as), o que significa 43,2% a mais para os(as) primeiros(as). A Figura 3 ilustra a desigualdade no rendimento-hora entre trabalhadores(as) brancos(as) e negros(as):

Figura 3: Rendimento-hora médio do trabalho por nível de escolaridade. Brasil, 2017

Fonte: IBGE, [2017]. Elaboração própria.

Calado e Barbaric (2017) compreendem que a escola é um lócus privilegiado para o enfrentamento e combate ao racismo. O processo de produção e reprodução do racismo inicia-se na construção da consciência racial durante a infância, envolvendo relações familiares, igreja,

[6] É importante destacar, de acordo com o IBGE (2018), que o nível de escolaridade se relaciona de forma direta com o trabalho informal, caracterizado por menor rendimento médio, como os serviços domésticos (70,1%) e a agropecuária (68,5%). Além disso, cabe destacar que “[...] o recorte por cor ou raça indica que há maior participação da população preta ou parda em trabalhos informais (46,9%) quando comparada com os trabalhadores brancos (33,7%)” (IBGE, 2018, p. 45).

escola, clubes e círculos de amizades, dentre outras instituições nas quais os indivíduos sociais estão inseridos.

O racismo, por ser estrutural, tem a competência de formar um tipo específico de consciência (racial) na sociedade, e pode se materializar de forma silenciosa ou como mecanismo institucional. A ausência de reflexões críticas acerca do racismo pode gerar lacunas que se configuram como processos de conscientização acrítica sobre as questões raciais, produzindo e reproduzindo racismo como regra e norma, por exemplo, nos espaços de formação educacional e profissional.

O racismo no ambiente escolar, como uma vertente do racismo estrutural, estruturante e institucional, favorece a divisão racial do trabalho e a superexploração do trabalho, pois pode privar as crianças negras do acesso a um ensino de qualidade, formando assim um quadro técnico de trabalhadoras e trabalhadores voltado para os subempregos e para os postos de trabalhos mais precarizados. Essa questão torna-se ainda mais complexa na relação do racismo estrutural com o capitalismo.

Sob a ótica do racismo como elemento estrutural de manutenção da superexploração do trabalho, é possível compreender que "[...] a distinção do caráter humano é fundamental, daí que a cidadania não é universal, mas sim restrita" (OLIVEIRA, 2017, p. 51).

O Brasil é um país que se inscreve no modelo de superexploração do trabalho e de cidadania restrita; relativizar esses elementos os normaliza e naturaliza em prol do funcionamento das relações sociorraciais no país.

O racismo não é uma construção recente, mas parte constitutiva e constituinte das relações sociais e da formação dos indivíduos no decorrer do processo histórico. Balibar e Wallerstein (1991) afirmam que o racismo é histórico, institucional e sociológico. Por isso, é importante analisar as estruturas sociais marcadas por formas de opressão, exploração, dominação e segregação sob a ótica do racismo. Essa chave heurística permite apreender, para além das aparências e superficialidades, os fenômenos sociais que permeiam a vida em sociedade, como a violência, a educação, o trabalho e a pobreza.

Cabe sublinhar que o fim do regime escravista mercantil não encerrou as relações de exploração, opressão e dominação presentes

na vida da população negra e da sociedade como um todo. O racismo é ainda um entrave para a realização da emancipação política da população negra no sentido do acesso a bens, à riqueza socialmente produzida e aos direitos de cidadania.

2.5 Considerações finais

O racismo se estrutura e se institucionaliza em todas as esferas e dimensões da vida social. O racismo é um dos elementos estruturantes da sociedade brasileira e parte constitutiva e constituinte da formação social do país. Desde o período escravista mercantil, o racismo (estrutural, estruturante e institucional) contribuiu para legitimar violências, desigualdades, opressões, explorações, exclusões, misérias e precarizações. Sendo assim, emerge a necessidade investigativa de apreender a estrutura racial como mecanismo de aprofundamento das desigualdades sociais a partir das particularidades da realidade brasileira.

A constituição do mercado de trabalho ao longo da história excluiu de forma racista as(os) trabalhadoras(es) negras(os), sedimentando a divisão racial do trabalho. Parte significativa da população negra, quando não desempregada, foi inserida em postos de trabalho subalternizados, instáveis, flexíveis e precarizados.

A abolição expressou o fim da institucionalização e legalidade do trabalho escravista no Brasil, desencadeando um processo de transição do trabalho escravista para o trabalho assalariado, ou seja, transição do indivíduo trabalhador-mercadoria para trabalhador assalariado. Todavia, isso não expressou o fim das formas de dominação, exploração e opressão instituídas por determinantes raciais no mundo do trabalho. Após a abolição, houve um processo de estruturação do racismo que modernizou esses determinantes raciais e, mais uma vez, se institucionalizou a dominação, a exploração, a opressão e a violência.

Nesse sentido, a abolição abriu caminhos para a gênese da "questão social" brasileira, com a formação do exército industrial de reserva, a expansão de postos de trabalho flexíveis, instáveis, inseguros, incertos e precarizados, as condições de miserabilidade e as demais mazelas

sociais, afetando especialmente a população negra, excluída em grande parte do mercado de trabalho formal. Esse quadro revela a necessidade e a importância das lutas sociais antirracistas como compromisso ético e político da classe trabalhadora em busca de superação das desigualdades e opressões presentes nessa sociabilidade.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BALIBAR, Etienne; WALLERSTEIN, Immanuel. *Raza, nación y clase:* las identidades ambiguas. España: IEPALA Textos, 1991.

CALADO, Maria da Glória; BARBARIC, Silvana. Desafios no combate ao racismo na educação. *In*: OLIVEIRA, Dennis *et al*. (org.). *A Luta Contra o Racismo no Brasil*. São Paulo, SP: Fórum, 2017, p. 161-178.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo, SP: Selo Negro, 2011.

CORD, Marcelo Mac; SOUZA, Robério Santos. Trabalhadores livres e escravos. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). *Dicionário da Escravidão e Liberdade:* 50 textos críticos. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018, p. 410-415.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

FERNANDES, Florestan. *O significado do protesto negro*. São Paulo, SP: Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo, 2017.

GORENDER, Jacob. *A escravidão reabilitada*. São Paulo, SP: Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo, 2016a.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 6ª ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2016b.

GRINBERG, Keila. Castigos Físicos e Legislação. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). *Dicionário da Escravidão e Liberdade:* 50 textos críticos. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018, p. 144-148.

HASENBALG, Carlos Alfredo. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Graal, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. Brasília, DF: IBGE, [2017]. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm. Acesso em: 12 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais:* uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2018.

MACHADO, Maria Helena Pereira Toledo. Mulher, corpo e maternidade. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). *Dicionário da Escravidão e Liberdade:* 50 textos críticos. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018, p. 334-340.

MARINI, Ruy Mauro. A dialética da dependência. *In*: TRANSPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (org.). *Ruy Mauro Marini – Vida e Obra*. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2005.

MARQUESE, Rafael de Bivar. Economia escravista mundial. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). *Dicionário da Escravidão e Liberdade:* 50 textos críticos. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018, p. 203-209.

MARTINS, Tereza Cristina Santos. "Questão social" e questão étnico-racial: pistas para o debate na formação profissional. *In*: GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos *et al*. *Serviço Social no debate cotidiano:* fundamentos, formação e exercício da profissão. São Cristóvão: UFS, 2015, p. 21-48.

MARTINS, Tereza Cristina Santos. O negro no contexto das novas estratégias do capital: desemprego, precarização e informalidade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, SP, v. 111, set. 2012.

MARTINS, Tereza Cristina Santos; SANTOS, Ana Carolina Trindade dos. Criminalização e focalização como resposta à questão (social) étnico-racial: o visível invisível no exercício e na formação profissional do serviço social. *In*: GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos; MARTINS, Tereza Cristina Santos; SANTOS, Vera Núbia (org.). *Temas contemporâneos no Serviço Social:* um convite à reflexão. São Cristóvão: UFS, 2016, p. 49-71.

MENEZES, Franciane Cristina de. Repensando a funcionalidade do racismo para o capitalismo no Brasil contemporâneo. *Revista Libertas,* Juiz de Fora, v. 13, n. 1, p. 9-72, 2010,

MOURA, Clóvis. *Dialética radical do Brasil negro.* São Paulo, SP: Anita Garibaldi, 1994.

MOURA, Clóvis. *O negro de bom escravo a mau cidadão?* Rio de Janeiro, RJ: Conquista, 1977.

MOURA, Clóvis. Prefácio. *In*: SILVA, Martiniano José. *Racismo à brasileira raízes históricas:* um novo nível de reflexão sobre a história social do Brasil. 4. ed. verif., ampl. e atualizada. São Paulo, SP: Anita Garibaldi, 2009.

MOURA, Clóvis. *Rebeliões da senzala:* quilombos, insurreições, guerrilhas. 5. ed. São Paulo, SP: Anita Garibaldi/Fundação Maurício Grabois, 2014.

MOURA, Clóvis. *Sociologia do negro brasileiro.* São Paulo, SP: Ática, 1988.

NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro:* processo de um racismo mascarado. 3. ed. São Paulo, SP: Perspectivas, 2016.

OLIVEIRA, Dennis. Drogas, opressão social e racismo. *In*: OLIVEIRA, Dennis *et al*. (org.) *A Luta Contra o Racismo no Brasil.* São Paulo, SP: Fórum, 2017, p. 48-57.

PIRES, Julio Manuel; COSTA, Iraci del Nero da. O capital escravista mercantil. *In*: PIRES, Julio Manuel; COSTA, Iraci del Nero da (org.). *O Capital escravista-mercantil e a escravidão nas américas.* São Paulo, SP: EDUC/FAPESP, 2010, p. 13-33.

RAIMUNDO, Valdenice José. *É preciso ter raça:* as formas de organizações informais no cotidiano das Mulheres Negras da favela Bola de Ouro – Território de maioria negra. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SANTOS NETO, Artur Bispo dos. *Capital e trabalho na formação econômica do Brasil.* São Paulo, SP: Instituto Lukács, 2015.

SOUZA FILHO, Benedito. Escravidão e a ressignificação de corpos africanos. *In*: SOUZA FILHO, Benedito (org.). *Entre dois mundos*: escravidão e a diáspora africana. São Luís: Edufma, 2013, p. 19-49.

THEODORO, Mário. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. *In*: THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição.* Brasília, DF: Ipea, 2008, p. 15-43.

Cap. 3

Lutas da classe trabalhadora na consolidação da ordem monopólica no Brasil

Michelly Ferreira Monteiro Elias

3.1 Introdução

Considerando o contexto da década de 1970 no Brasil, em que houve a consolidação do capitalismo monopolista no país durante a ditadura civil-militar, o presente texto visa abordar como as principais contradições e a intensificação da condição de *superexploração*[1] da classe trabalhadora na década de 1970 condicionaram a expansão

---

[1] A condição de *superexploração* pressupõe que o grau de exploração do trabalho é maior, "são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho [...] porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro [...] porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal" (MARINI, 2005, p. 156-157).

das lutas dessa classe, que, associadas ao histórico que vinha se constituindo desde a década de 1950 e às mobilizações pela retomada do regime democrático, em um contexto de perda de hegemonia dos comunistas no movimento sindical, possibilitaram o surgimento do *novo sindicalismo*[2] nas décadas de 1970 e 1980.

Para isso, destacamos que, desde a década de 1950, a economia brasileira, em sua fase monopolista, se expandiu com base no incremento da atividade industrial, no incentivo ao desenvolvimento do capital financeiro e na manutenção do setor agrário-exportador, mantendo sua relação de subserviência em relação ao capital internacional e beneficiando os interesses imperialistas em detrimento de qualquer possibilidade de construção de um projeto de desenvolvimento econômico autônomo para o país. Com isso, ao tempo em que a economia atingiu um novo patamar, ampliando as formas de acumulação do capital, houve o aprofundamento do seu caráter dependente; a intensificação da *superexploração* da classe trabalhadora em diferentes formatos; o fortalecimento do caráter conservador e autoritário da burguesia brasileira e a consolidação do Estado como o principal meio de exercício do seu poder político e econômico.

Esse processo fortaleceu uma realidade de dependência e subdesenvolvimento econômico, marcada por formas autocráticas de dominação burguesa, em que se estabeleceram as especificidades dos conflitos entre as classes sociais e seus segmentos, assim como, as lutas da classe trabalhadora na fase do capitalismo monopolista no Brasil.

---

[2] A concepção e configuração do que se constituiu em *novo sindicalismo* será desenvolvida no decorrer do texto, uma vez que entendemos esse fenômeno como um processo que expressou de forma significativa a dinâmica das lutas sociais no referido período. Contudo, em linhas gerais, o *novo sindicalismo* é abordado aqui como o movimento sindical surgido entre os anos 1970 e 1980, que obteve essa denominação por se diferenciar do movimento sindical existente no Brasil até então, sendo estas as principais diferenças: a configuração de uma ampla base social da classe trabalhadora, surgida a partir do desenvolvimento econômico proporcionado pela ordem monopólica; a perspectiva politicamente autônoma na relação ao Estado; o vínculo direto com a base operária; a atuação sindical vinculada às bases e às lutas de massas; e a articulação política com os movimentos populares.

Nessa perspectiva, compreendemos as lutas da classe trabalhadora em um contexto mais geral, incluindo as principais mobilizações de massa, os movimentos sociais de caráter popular, as lutas dos(as) trabalhadores(as) rurais e algumas das principais organizações partidárias e demais organizações políticas que desenvolveram diferentes formas de luta. A partir disso, situa-se o movimento sindical como parte fundamental, mas não exclusiva, desse processo.

3.2 Lutas da classe trabalhadora nas décadas de 1970 e 1980

Considerando o contexto das lutas de classes no panorama da década de 1970, é possível afirmar que as lutas da classe trabalhadora adquiriram significativa amplitude frente ao caráter da ditadura então vigente, que tencionava consolidar o sistema de dominação autocrático-burguês no país. Daí decorre que tais lutas também tiveram um caráter político, na perspectiva do questionamento do modelo de dominação que o regime ditatorial representava e implementava, tendo sido por isso fortemente combatidas pelo Estado, principalmente por meio da promulgação do AI-5 em 1968.

Essa reação violenta por parte do Estado demonstrava que a realização de tais lutas em 1968, em plena ditadura civil-militar, expressava a combatividade e a capacidade da classe trabalhadora e das forças populares de se organizarem – apesar do difícil histórico de luta e da repressão aberta da época – em defesa dos seus interesses e objetivos. Contudo, esse tipo de reação por parte do regime e o início da fase de crescimento econômico que se deu entre 1968 e 1974 – apesar de esse crescimento nunca ter beneficiado a classe trabalhadora – acabaram desmobilizando e obstruindo sobremaneira o processo de luta e organização que vinha se constituindo.

Diante desse complexo quadro, houve, a partir do governo do General Médici, de 1969 até 1971, uma significativa ampliação das organizações revolucionárias político-militares, que passaram a utilizar as ações armadas como principal tática de enfrentamento ao regime. Entre esses movimentos, estavam a Polop (Organização Revolucionária

Marxista Política Operária), a AP (Ação Popular), a ALN (Ação Libertadora Nacional), o PCBR (Partido Comunista Brasileiro Revolucionário), a VPR (Vanguarda Popular Revolucionária) e o Colina (Comando de Libertação Nacional). E logo após a formação dessas organizações, o que se viu foi um processo de fusão entre elas, como uma das poucas alternativas de sobrevivência que lhes restava frente à brutal violência exercida pela ditadura na época.

Dentre essas fusões, Marini (2014) destaca a formação dos seguintes eixos: VPR-ANL, que caracterizava a revolução brasileira como uma revolução de cunho nacional e a guerra de guerrilhas como principal tática de luta; VAR-Palmares-PRT-POC, que defendia o caráter socialista da revolução brasileira, a centralidade do operariado nas lutas de classes e a guerra de guerrilhas como principal forma de atuação; AP, PCdoB que defendia uma revolução popular de influência maoísta de aliança entre operariado e campesinato, cujos membros viam como principal tarefa a continuidade do trabalho de base com as massas, apesar de reconhecerem a importância das guerrilhas. Segundo o autor, esses eixos demonstravam as divergências táticas que havia entre as organizações de esquerda, mas também, a tentativa de construir atuações conjuntas contra o regime ditatorial.

Diante das divergências existentes na esquerda e considerando principalmente as polêmicas estabelecidas acerca da luta armada naquela conjuntura, Marini (2014) afirma que não havia, para parte das organizações da esquerda revolucionária, naquele contexto da ditadura, outra alternativa a não ser a luta armada. Segundo o autor, essa era a "expressão mais pura" do grau de acirramento das contradições de classe naquele período. Exemplo disso é que parte dos militantes que haviam atuado até 1968 no movimento estudantil e sindical, após a promulgação do AI-5, foram se inserindo na luta armada.

Por outro lado, Netto (2014) chama atenção para o fato de que a ampliação das organizações revolucionárias político-militares durante 1968 e 1974 não superou os limites enfrentados pela esquerda naquela época e não se expandiu para as bases da classe trabalhadora. Com isso, o autor destaca que a análise de conjuntura por parte das organizações político-militares, em determinados momentos, acabou subestimando a

capacidade repressora da ditadura e criando uma “expectativa de que a ação insurrecional de minorias poderia substituir, ou despertar, a mais lenta organização das massas trabalhadoras [...]” (NETTO, 2014, p. 126).

Ademais, o duro caminho percorrido por essas organizações revolucionárias político-militares foi demonstrando que a definição da luta armada como principal forma de enfrentamento à ditadura as levava ao isolamento em relação à maioria da classe trabalhadora.

Com isso, se percebia que, juntamente com a repressão estatal em um contexto de auge do crescimento econômico, essas organizações também se deparavam com desafios acerca do seu próprio método de análise e atuação. Por isso, uma das principais problemáticas enfrentadas – pela esquerda revolucionária que priorizou a luta armada naquele período foi a atuação das vanguardas – formadas principalmente por segmentos da pequena burguesia –, que acabaram afastadas das bases da classe trabalhadora, passando a atuar em nome delas no enfrentamento direto ao regime, mas sem vínculo comum.

Assim, algumas dessas organizações de luta armada chegaram a desenvolver “um profundo desprezo pelas multidões miseráveis e incultas e, em seu aspecto progressista, o desejo de redenção dessas multidões”, não ocultando o que havia “de comum entre as duas atitudes: o elitismo e o paternalismo” (MARINI, 2014, p. 192).

Considerando esses desdobramentos da luta armada, Marini (2014) afirma que os desafios que a esquerda e as organizações da classe trabalhadora enfrentaram durante a fase de maior repressão da ditadura civil-militar (1968 a 1978) estavam intimamente ligados ao embrutecimento do Estado diante das formas de contestação ao regime, o que, inclusive, facilitou os controles ideológicos estatais e burgueses por parte das organizações que lutavam contra a ditadura. Além disso, as organizações da esquerda tinham de lidar constantemente com limites como a significativa renovação dos seus quadros políticos – o que contribuía para a sua dispersão e fragmentação frente à necessidade de construção de estratégia e táticas comuns – e a existência de uma vanguarda intelectual ligada apenas fragilmente às bases da classe trabalhadora (MARINI, 2014).

Diante dessa realidade, durante o auge do “milagre brasileiro”, as organizações da classe trabalhadora precisaram enfrentar um difícil e complexo contexto, marcado pela violência estatal, pela ofensiva ideológica baseada no mito do desenvolvimento (o que confundia a classe trabalhadora, que se encontrava em condições de vida cada vez mais precárias, ao tempo em que “assistia” ao crescimento da economia brasileira) e pelo distanciamento entre as forças de esquerda – principalmente os grupos de luta armada – em relação aos diversos segmentos da classe trabalhadora.

Contudo, mesmo diante desse quadro, o que ocorreu a partir da segunda metade da década de 1970 foi que o contexto de crise econômica, manifestado principalmente pelo esgotamento do “milagre brasileiro”, de intensificação da *superexploração* sobre os(as) trabalhadores(as) e de violência por parte do regime ditatorial, – associado ao histórico de lutas que vinha se dando desde a década de 1950 e que, apesar dos seus limites, tinha propiciado importantes experiências políticas de disputas frente à burguesia –, acabou fomentando uma “repolitização” da classe trabalhadora, conforme afirma Ianni (1981). Esse processo resultou na expansão das suas formas de luta dessa classe, com o protagonismo dos segmentos de trabalhadores(as) dos maiores centros urbanos do país, em defesa dos direitos sociais e, trabalhistas e das liberdades democráticas.

Isso demonstrava que as contradições estabelecidas durante a ditadura – em essência, uma “ditadura do grande capital” –, principalmente durante a fase do “milagre brasileiro”, acabaram externando os moldes do capitalismo e da dominação burguesa no país, assim como, a lógica de *superexploração* da força de trabalho. Tal contexto provocou, naquelas condições históricas, uma dinâmica de “repolitização” da classe trabalhadora que, diante da dura realidade vivenciada na época e dos embates estabelecidos com a burguesia e o Estado, adquiriu “uma compreensão política bastante clara e ampla, tanto dos seus problemas como dos problemas da sociedade” (IANNI, 1981, p. 214).

Com a crise econômica estabelecida a partir de 1974, que penalizou ainda mais os(as) trabalhadores(as), ampliou-se no âmbito da classe trabalhadora a revolta contra a política salarial efetivada desde

o início da década de 1970. E, mesmo com a permanência da repressão, multiplicaram-se manifestações como greves, paradas, frenagens nos locais de trabalho e organizações de comitês de fábrica. Foram diversas as formas de resistência construídas na luta por condições dignas de vida e trabalho, e pelo exercício de seus direitos sociais, políticos e civis. Dessa forma, via-se que a classe trabalhadora, que havia se ampliado e se diversificado em função do desenvolvimento econômico proporcionado pelo "milagre brasileiro", também passava a realizar importantes ações de enfrentamento à ditadura.

> Nas fábricas e bairros, nas fazendas e latifúndios, nos sindicatos rurais e urbanos, em todos os lugares os operários urbanos, os operários rurais e os camponeses, sozinhos e associados, entre si e com setores de outras classes sociais, avançam na discussão, organização e luta pelas liberdades democráticas. Em todos os lugares crescem a luta, a conscientização, a organização de operários e camponeses, sob todas as suas formas (IANNI, 1981, p. 224).

Considerando a amplitude que essas lutas adquiriram na segunda metade da década de 1970, envolvendo setores como as igrejas, a arte, a cultura, as escolas, as universidades e a intelectualidade de forma geral, o referido autor afirma que o movimento de contestação à ditadura adquiriu ampla incidência na sociedade, tendo como base preponderante o movimento sindical.

O processo de lutas que expressou a formação dessa "nova classe operária"[3] se iniciou diante da necessidade de a classe trabalhadora enfrentar a atuação do Estado, que aprofundava a sua condição de

---

[3] Segundo Ianni (1981), essa "nova classe operária" se constituiu a partir das contradições do amplo processo de industrialização e desenvolvimento econômico ocasionado pelo capitalismo monopolista. Considerando em particular o seu importante papel nesse processo de desenvolvimento, o autor aponta que as contradições postas naquele contexto ensejaram o surgimento de lutas sindicais que interferiram na dinâmica de constituição dessa "nova classe operária" com vistas à defesa de seus interesses, favorecendo suas experiências de organização e seu próprio reconhecimento no sentido político e ideológico, ou seja, proporcionando avanços acerca da sua consciência enquanto classe.

superexploração por meio da política de arrocho salarial, uma vez que esse era o principal mecanismo de sustentação do modelo de desenvolvimento do "milagre brasileiro" e também o principal meio para o enfrentamento da crise econômica iniciada em 1974.

Diante desse contexto, a classe trabalhadora ampliou suas formas de luta e resistência, apesar da continuidade da repressão do regime. Em 1973, ocorreram várias greves por iniciativa de trabalhadores(as) de indústrias de pequeno e médio porte, e se expandiram ações como recusa à realização de horas extras nos locais de trabalho, paralisações temporárias em minutos e horas de trabalho e diminuição do ritmo de trabalho como forma de atingir a produtividade da indústria, além da realização de greves de fome em locais de trabalho e da ampliação do movimento grevista para diferentes categorias (BADARÓ, 2009).

Essas ações e mobilizações ocorriam em um contexto de inúmeros desafios. Dentre eles, o fato de que durante a ditadura havia se consolidado, desde o início dos anos 1970, uma estrutura sindical – herdeira do período Vargas, mas que vinha adquirindo características específicas durante o regime ditatorial – subsumida aos interesses políticos do Estado. Essa estrutura era formada por sindicatos que adquiriram predominantemente o caráter de associações assistenciais, que recebiam recursos dos governos e que atuavam como auxiliares do Ministério do Trabalho, reproduzindo o discurso de que primeiro era necessário garantir o crescimento econômico, para que posteriormente o Estado pudesse desenvolver políticas redistributivas. Dessa maneira, via-se que o lado assistencial dos sindicatos era "fortalecido pela injeção de recursos do governo, via financiamentos e doações, e reforçado pela conjuntura de início da crise da saúde pública e fim dos institutos de aposentadoria e pensões" (BADARÓ, 2009, p. 111).

Diante dessa estrutura sindical[4] que praticamente impossibilitava greves organizadas por sindicatos, as ações e mobilizações se desenvolveram sem o apoio e a participação destes. Assim, tais ações

---

[4] Para Badaró (2009), essa a estrutura sindical diz respeito ao aparato jurídico e burocrático criado pelo Estado brasileiro em 1937 e que perdurou até o final da década de 1980, buscando exercer controle político sobre os sindicatos.

foram realizadas diretamente pelas bases, as quais, não obstante as diversas dificuldades impostas, conseguiram estabelecer um significativo processo de mobilização e participação, principalmente em alguns segmentos e regiões, como foi o caso dos metalúrgicos em São Paulo, que vinham se organizando desde o final da década de 1960.

Com isso, via-se que, mesmo diante da estrutura sindical vinculada ao regime ditatorial e da repressão que o Estado continuava a utilizar como forma de lidar com as greves e mobilizações, esse foi um momento muito importante para as lutas da classe trabalhadora. Tais iniciativas demonstravam a tentativa dessa classe de superar a paralisação em que se encontrava desde a promulgação do AI-5, em 1968, e construir suas lutas e experiências organizativas a partir das bases, o que foi proporcionando densidade e capilaridade ao movimento sindical. Assim, apesar do contexto adverso e das condições que dificultavam sobremaneira suas lutas, a classe trabalhadora e "o movimento sindical – transformados no principal inimigo interno do regime – tiveram de descobrir e elaborar as formas adequadas de luta capazes de evitar a repressão, [...] organizar a resistência e oposição ao regime" (FREDERICO, 1990, p. 162).

As greves de 1974 foram superiores às do ano anterior e as ações de resistência nos locais de trabalho se ampliaram, principalmente para as grandes indústrias. Essa situação externava que a ditadura não podia mais, naquele contexto, impedir as lutas da classe trabalhadora.

Por outro lado, segundo Pedroso (1990), essas lutas também apresentavam limites, como a fragilidade organizativa das ações de resistência, que se davam de forma isolada; o baixo nível de consciência e educação política da maioria dos segmentos; as debilidades políticas e práticas da esquerda revolucionária que, desde 1968, buscava fugir do aniquilamento; a influência da ideologia cristã nas bases, que contribuía para a despolitização dos conflitos de classe; e a ausência de um partido político em condições de dirigir e orientar a atuação da vanguarda revolucionária. Mas, apesar de identificar esses elementos, o referido autor ressalta como ponto fundamental que, diante do contexto da época, a etapa que se abria era favorável às lutas da classe trabalhadora, uma vez que existiam "condições objetivas e conjunturais pressionando no

sentido de elevar o estado de ânimo dos operários para lutar em defesa de seus interesses" (PEDROSO, 1990, p. 139-140).

Tal fato se confirmou com as greves e mobilizações ocorridas em 1978 e 1979, em que o movimento sindical do ABC paulista – região Metropolitana de São Paulo que incluía as cidades de Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C) e que já era um dos principais polos industriais do país – adquiriu um significativo protagonismo político.

Nessa época, os sindicatos do ABC começaram a se destacar por meio de suas atividades de mobilização e organização – como congressos, campanhas salariais, protestos contra as demissões em massa e paralisações – junto às bases de diversas categorias, principalmente dos metalúrgicos. Tais ações, ao se desenvolverem naquele contexto, culminaram na realização de importantes greves em grandes indústrias automobilísticas da região nos anos de 1978 e 1979,[5] que se tornaram contundentes formas de questionamento da política salarial e da legislação antigreve vigente.

As principais reivindicações do movimento sindical eram a revogação da política salarial, a defesa da manutenção e do aumento do salário real, a extinção das normas que restringiam o direito de greve, o exercício da plena liberdade e autonomia sindical, a ampliação da política de previdência social e a instituição de delegados sindicais nos locais de trabalho (FREDERICO, 1990).

Com essas bandeiras, as mobilizações se expandiram para as demais categorias e estados do país no ano de 1979, demonstrando que, sob o protagonismo do ABC paulista, haviam se inaugurado "novas situações de mobilização que transcenderiam os limites impostos e colocariam em outros patamares a luta dos trabalhadores e a luta pela democratização do país" (SANTANA, 2001, p. 189).

Com isso, em 12 de março de 1979, foi iniciada uma greve com a participação de 50 mil metalúrgicos do ABC, que chegou ao seu quarto

---

[5] Conforme Antunes (1995, p. 12), "em 1978 pode-se falar em meio milhão de trabalhadores em greve, no ano seguinte este *quantum* atinge a soma de 3.241.500 trabalhadores (DIEESE, Balanço Anual, Greves, setembro de 1980, p. 18)".

dia com a adesão de 170 mil trabalhadores(as), mas que terminou em 15 dias frente à decisão do governo de intervir com força policial nos sindicatos. Porém, essa ação foi seguida de uma nova greve em 1º de maio do mesmo ano, quando, por causa da grande adesão dos(as) trabalhadores(as), as empresas tiveram que negociar com o movimento sindical. Tal resultado significou uma relevante vitória para o movimento, que conseguiu demonstrar condições de mobilização da classe e de pressão sobre o patronato.

Dessa maneira, conforme afirma Badaró (2009), as greves de 1978 e 1979, que pararam além dos metalúrgicos do ABC paulista (protagonistas desse processo), segmentos como motoristas, médicos, professores, garis, operários da construção civil e canavieiros de diversas regiões do país, chegando a alcançar três milhões de trabalhadores(as), tornaram-se referência para as mobilizações da classe trabalhadora, tanto no contexto mais geral quanto no nível das lutas corporativas. Com isso, o movimento sindical do ABC paulista, principalmente por meio do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo – em que se iniciou a liderança sindical de Luiz Inácio Lula da Silva – e da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo (OSMSP) foi adquirindo uma significativa representatividade nas disputas sindicais, passando a incidir politicamente nas lutas da classe trabalhadora no país.

Nesse mesmo período, também houve a retomada do sindicalismo rural e a expansão de movimentos sociais, cujas reivindicações eram voltadas principalmente para a garantia dos direitos sociais, a reformulação e ampliação de serviços e políticas públicas, a realização de reformas sociais, a retomada do regime democrático, a efetivação do direito à participação política, a igualdade étnico-racial e de gênero e, a liberdade sexual, dentre outras. Esse processo, segundo Santana (2017), proporcionou a formação de movimentos como os de luta por moradia e pela terra, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pela saúde pública, pelo meio ambiente e pelos direitos dos LGBT, fortalecendo movimentos como o estudantil e o feminista, assim como, o movimento negro que havia se formado desde o final do século XIX.

Tal realidade demonstrava que se vivia, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980, um período de ascenso das lutas, em que se destacou a atuação do movimento sindical e dos movimentos sociais de caráter popular e se ampliaram as experiências organizativas desenvolvidas pela classe trabalhadora.

Analisando esse contexto, Netto (2014, p. 228) afirma que os novos parâmetros da política salarial "tiveram por efeito imediato reduzir a conflitividade que tensionava o "mundo do trabalho", principalmente no tocante aos trabalhadores de salários mais baixos – e este efeito contribuiu, de algum modo, para a redução do número de greves em 1980". Ademais, a conjuntura da época, caracterizada pelo desemprego, pela crise econômica que atingia principalmente os segmentos mais pobres da classe trabalhadora e pelo recrudescimento da reação do governo frente às greves de 1978 e 1979, ocasionou o recuo destas em termos gerais durante o ano de 1980.

O número total de greves diminuiu no país,[6] mas especificamente o movimento sindical da região do ABC paulista e os(as) trabalhadores(as) rurais mantiveram as greves e demais mobilizações. Exemplo disso foi a nova greve dos metalúrgicos em 1980, que se tornou histórica por ter durado 41 dias e por ter contado com a adesão de 90% da categoria. Entretanto, a greve foi julgada como ilegal; o governo interveio nos sindicatos de Santo André e São Bernardo do Campo e a maioria das lideranças grevistas foram presas. Tal fato demonstrou que os conflitos entre trabalhadores(as) e segmentos burgueses iam se intensificando, e que o Estado continuava usando da repressão ao tempo em que a combinava com políticas públicas específicas – a exemplo da "nova política salarial" –, visando, de ambas as formas, desmobilizar as lutas do movimento sindical.

Apesar disso, as greves de 1978 e 1979 e seus respectivos desdobramentos políticos e ideológicos proporcionaram avanços para as lutas da classe trabalhadora, sendo que "demandas econômico-sociais

---

[6] De forma geral, mesmo com o recuo do número de greves em 1980, o que prevaleceu entre o final dos anos de 1970 e 1980 foi uma "intensa atividade sindical. Das 118 greves registradas em 1978 às 3.943 de 1989, foram 12 anos de crescimento no número e volume das paralisações" (BADARÓ, 2009, p. 120).

(com as suas implicações políticas) próprias dos movimentos de trabalhadores foram introduzidas explicitamente na agenda nacional" (NETTO, 2014, p. 232). Inclusive, o fato de a classe trabalhadora ter conseguido acumular forças com as lutas do final da década de 1970 interferiu na dinâmica da transição para o regime democrático para além do domínio exclusivo das classes dominantes, que, depois de terem sustentado o regime ditatorial e lucrado com ele, passaram em parte a se colocar, cinicamente, desde o início dos anos 1980 – dado o contexto geral de esgotamento da ditadura – na dianteira do movimento de democratização. Apesar disso, os segmentos burgueses não apagaram o protagonismo da classe trabalhadora, que conseguiu incorporar um caráter popular ao movimento de democratização e, em particular, à frente democrática que se formara, composta por diversos segmentos burgueses, por todos os partidos que tinham sido regulamentados em 1980 – com exceção do PDS – e que contava com o apoio do PCB e do PCdoB – partidos que só seriam legalizados em 1985 (NETTO, 2014).

3.3 O *novo sindicalismo* e a formação de um novo campo político

Diante desse contexto de fortalecimento do papel político da classe trabalhadora e considerando o desafio de avançar em suas formas de organização, em 1979 se estabeleceram os debates e as articulações que resultaram na fundação, em fevereiro de 1980, do Partido dos Trabalhadores (PT), que se formou enquanto organização política e partidária vinculada ao campo político do *novo sindicalismo*. Ao analisar essa relação estabelecida entre a fundação do PT e o desenvolvimento do *novo sindicalismo,* Santana (2001) afirma que as principais forças políticas que se envolveram na construção do Partido foram os "sindicalistas autênticos", representados principalmente pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo sob a liderança de Lula; pelas "oposições sindicais" que priorizavam ações de luta e organização para além da estrutura sindical existente na época, e que se articulavam em torno da Oposição Metalúrgica de

São Paulo; por parlamentares ligados aos setores mais progressistas do MDB; por intelectuais de esquerda e setores dos movimentos populares. De forma geral, essa composição determinou a existência de três linhas políticas principais na fundação do Partido:

> A primeira, assumida por Joaquim dos Santos Andrade [...] era efetivar, o quanto antes, o apoio maciço do grupo em Lins, a criação do partido com corte social democrata, com o auxílio do regime. [...] A segunda posição [...] "se definiria pela tolerância quanto ao debate do Partido, mas desde que fosse somente debate, e que não obstaculizasse a unidade em torno do MDB". A terceira, representada por Lula e Jacó Bittar, defendia o partido com um corte socialista e insistia na crítica ao MDB (SANTANA, 2001, p. 197).

As disputas táticas entre essas três perspectivas passaram a se dar tanto internamente quanto nos espaços do movimento sindical. Tal realidade demonstrava que o PT, desde a sua fundação, não havia se formado enquanto uma organização política partidária homogênea. Entretanto, apesar dessas divergências, identificamos que o fato mais importante era que, desde o seu início, o PT havia se constituído como um Partido vinculado, por meio do *novo sindicalismo*, às bases da classe trabalhadora por meio do *novo sindicalismo* e aos movimentos sociais de caráter popular, o que lhe proporcionou o exercício de significativa influência política nas organizações da esquerda desde a década de 1980.

Vale destacar, diante disso, que as posturas táticas do PT – como partido de esquerda recentemente criado – e do PCB – como principal referência de partido de esquerda do país até então, apesar das crises vivenciadas – passaram a se diferenciar cada vez mais desde essa época. Enquanto o primeiro tinha como prioridade potencializar as lutas do movimento sindical e as mobilizações dos movimentos sociais de caráter popular, defendendo uma atuação mais combativa ao regime; o segundo priorizava a atuação na estrutura sindical existente e na frente democrática, entendendo-a como o eixo capaz de estabelecer a unidade na luta democrática sem entrar em confrontos diretos com o regime, que pudessem ocasionar o retorno da sua repressão mais aguda (SANTANA, 2001).

É importante frisar que isso não significava que o PCB não apoiasse as mobilizações da classe trabalhadora, inclusive, o Partido participava diretamente das lutas que ocorriam, defendendo que as greves eram importantes formas de enfrentamento à ditadura e que as vitórias do movimento sindical no ABC representavam conquistas para o conjunto da classe trabalhadora.

Porém, frente ao histórico da violenta repressão estatal durante a ditadura, o PCB identificava limites políticos no movimento sindical, reconhecendo que este, sozinho, não teria força suficiente para enfrentar o regime.

Dessa forma, a análise que o PCB fazia era resultado da sua preocupação em relação ao isolamento político em que, segundo seus representantes, o movimento sindical se encontrava; por isso, sua prioridade era buscar formas de inseri-lo na construção da frente democrática. Assim, o Partido entendia que era necessário ter cautela na condução das lutas, pois, derrotas sofridas pelo movimento sindical naquele contexto poderiam implicar retrocessos nas lutas gerais contrárias ao regime. Ademais, o centro das disputas políticas desde 1974 vinha se dando na esfera eleitoral, e por isso, o PCB defendia que as organizações da classe trabalhadora priorizassem essas disputas.

Contudo, o que se viu foi que, naquele contexto de acirramento das lutas de classes e de esgotamento da ditadura, essa concepção do PCB acabou distanciando-o dos segmentos mais ativos do movimento sindical que vinham se forjando desde as greves de 1978, por meio do *novo sindicalismo*.

É importante colocar que, nesse mesmo período, o Partido vivia uma difícil situação do ponto de vista organizativo. Historicamente, o PCB – que só sairia da ilegalidade em 1985 – vinha sofrendo com a perseguição e a repressão estatal que havia aniquilado parte significativa da sua militância. Além disso, desde o final da década de 1970, a organização enfrentava várias dissidências, sendo as mais emblemáticas as de Luís Carlos Prestes e Gregório Bezerra. Essas situações, de forma associada à nova configuração da esquerda desde a fundação do PT, fragilizaram o Partido por um longo período e levaram à perda da sua hegemonia no movimento sindical (NETTO, 2014).

Concomitantemente a tais fatos, Santana (2001) afirma que o movimento sindical ia se colocando cada vez mais no centro das disputas de classe graças ao fortalecimento dos sindicatos, tendo como principal referência as lutas do ABC paulista. Com isso, três forças políticas se consolidaram no movimento sindical: os “sindicalistas autênticos” vinculados ao PT, que faziam uma crítica contundente à estrutura sindical e propunham a sua reformulação sob uma perspectiva atuante e combativa; a “unidade sindical” vinculada ao PCB e aos setores mais progressistas do MDB, que priorizavam a tática da negociação nos marcos da estrutura sindical existente e que criticavam ações radicais que pudessem prejudicar as lutas pela redemocratização; e as “oposições sindicais” vinculadas a militantes egressos da luta armada e dos setores mais progressistas da Igreja católica, que combatiam a estrutura sindical vigente, priorizando o trabalho de base e a formação das comissões de fábrica como principal modo de organização.

Diante desse quadro, a corrente que mais ampliou sua influência no movimento sindical foi a dos “sindicalistas autênticos”, que se aliou às “oposições sindicais” para a realização do Encontro Nacional de Trabalhadores em Oposição à Estrutura Sindical (Entoes), em 1980, e da I Conferência das Classes Trabalhadoras (I Conclat), em 1981. Posteriormente, ambas as correntes passaram a conformar um único campo político no movimento sindical, construindo uma atuação combativa por dentro da estrutura sindical, com vistas à sua democratização.

Esse campo político atuou defendendo a centralidade do trabalho de base junto aos diversos segmentos da classe trabalhadora, a atuação conjunta com os movimentos sociais de caráter popular, a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a organização de uma greve geral, enquanto principal forma de mobilização para o alcance das reivindicações da época. Para isso, dedicou-se incisivamente às lutas contra o desemprego, as medidas previdenciárias do governo e, o aumento do custo de vida, reivindicando diversos direitos como autonomia sindical, reforma agrária, moradia e liberdades democráticas de forma geral (SANTANA, 2001).

Essas reivindicações envolveram grande parte das bases da classe trabalhadora e demais segmentos populares, o que levou a avanços

organizativos por meio da criação da Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (Anampos), em 1982, que ocorreu posteriormente às eleições desse mesmo ano, em que o PT não obteve resultados positivos nas eleições. Assim, em 1983, com a continuidade do processo organizativo desse campo político, articulado às lutas sindicais e populares, sob a coordenação da Anampos, ocorreu a II Conclat, durante a qual foi fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que, nos anos posteriores até o final da década de 1980, passaria a hegemonizar o movimento sindical brasileiro. A CUT surgiu como resultado da articulação de diversas tendências e grupos atuantes no movimento sindical combativo – trabalhadores(as) sem histórico de militância política partidária, esquerda católica, socialistas, comunistas, trotskistas, dentre outros – cujo objetivo comum era organizar uma central sindical que fosse um instrumento de luta dirigido pela classe trabalhadora. Nessa perspectiva, Badaró (2009) afirma que a CUT foi fundada tendo como princípios: a democracia sindical, a unidade da classe trabalhadora, a liberdade e autonomia sindicais e, a organização por local de trabalho, mediante um caráter estratégico de viés classista.

Essa composição, associada ao histórico de lutas anteriores – especialmente em relação ao que vinha sendo a constituição do *novo sindicalismo* – fez com que a CUT adquirisse, desde o seu início, significativa abrangência entre diferentes categorias da classe trabalhadora do país, como o operariado industrial, os(as) trabalhadores(as) rurais, os(as) servidores(as) públicos(as) e os(as) trabalhadores(as) do setor de serviços. Essa capilaridade e inserção na classe trabalhadora foram se expressando no crescimento e no fortalecimento da Central.

> Participaram do Congresso de 1983, que fundou a central, 912 entidades. Em 1991, 1.300 entidades encontravam-se filiadas e aptas a participar do 4º Concut. Em 2000, a CUT possuía 3.088 entidades filiadas. A representatividade da CUT pode ser medida não apenas pelo número de filiações, mas também pelo papel representado por ela no debate político nacional e por sua capacidade de levar, ao longo dos anos de 1980, milhões de trabalhadores a jornadas de lutas e mobilizações, com destaque para as greves gerais (BADARÓ, 2009, p. 125).

Além disso, a Central buscava cada vez mais uma atuação conjunta com os movimentos sociais de caráter popular – movimentos de luta por moradia, reforma agrária, saúde pública, além dos movimentos feminista, negro e estudantil, dentre outros, que desde o final da década de 1970 vinham avançando em seus processos de luta e organização, conforme colocado anteriormente.

Essas características, associadas à sua forma de atuação junto às bases, priorizando a luta contra o arrocho salarial e contra a *superexploração*; pela democratização da estrutura sindical e em defesa da reforma agrária, da reforma urbana e demais reivindicações de caráter popular; pelo regime político democrático e pela mudança radical na política econômica do país, fizeram com que a CUT se tornasse "presença constante nos embates cotidianos da classe trabalhadora", sendo este o elemento fundamental que lhe dava "substância orgânica" (ANTUNES, 1995, p. 31).

Frente a essa realidade, no mesmo ano em que a CUT foi fundada, o governo retomou a política de arrocho salarial, suspendendo os reajustes previstos na "nova política salarial" que havia sido aprovada em 1980. Diante disso, o movimento sindical recobrou um ritmo mais intenso de greves e começou a organizar uma greve geral para julho de 1983, que contou com uma participação decisiva dos(as) trabalhadores(as) do ABC paulista.

Conforme Netto (2014), essa greve geral teve a adesão de 95% dos(as) trabalhadores(as) em São Paulo; em estados como Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás e Paraná, porém, alcançou apenas paralisações parciais. Dessa maneira, não logrou se expandir para a maioria das regiões do país, embora tenha conseguido pressionar o parlamento em relação às mudanças na política salarial, e, acima de tudo, demonstrar a disposição e a mobilização da classe trabalhadora para a continuidade de suas lutas.

Exemplo disso foi que as greves gerais por categorias – como bancários, professores, servidores públicos e marítimos – se intensificaram entre 1983 e 1985, enquanto trabalhadores(as) do setor industrial passavam a realizar greves com a ocupação de fábricas e paralisação da produção. Tais fatos demonstravam a radicalidade das greves naquele

contexto, o que, inclusive, levou a violentos confrontos com o exército e a polícia, resultando na morte de vários trabalhadores.

Diante da ascensão das lutas da classe trabalhadora, a CUT e o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) organizaram a realização de outra greve geral para dezembro de 1986, que, segundo a CUT, contou com a paralisação de 25 milhões de trabalhadores(as) e, conforme o Serviço Nacional de Informações (SNI), paralisou dez milhões de trabalhadores(as). Independentemente da variação desse quantitativo, o fato é que essa greve conseguiu significativa adesão por todo o país e abarcou diversas categorias da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995).

Entretanto, mesmo com a retomada das greves, o que se via era a piora contínua das condições de vida e trabalho da maioria da classe trabalhadora. Por isso, em 1987, houve a mobilização para outra greve geral, que do ponto de vista quantitativo foi pouco expressiva. Posteriormente, nos dois anos seguintes, as centrais sindicais se dedicaram a uma ampla mobilização para a construção de uma nova greve geral, que ocorreu em 1989 e que "atingiu cerca de 35 milhões de trabalhadores, constituindo-se no movimento de maior amplitude na história das greves gerais do país e na mais expressiva dentre as greves gerais desencadeadas nos anos oitenta [...]" (ANTUNES, 1995). Considerando esse amplo movimento grevista, identificamos que as lutas corporativas, associadas à luta democrática e às reivindicações de caráter popular, fizeram com que o *novo sindicalismo* adquirisse uma importância política para as lutas da classe trabalhadora brasileira.

Essas lutas e o avanço da organização sindical demonstravam que a classe trabalhadora – apesar das diversas dificuldades objetivas e subjetivas enfrentadas – ia conseguindo tensionar, a partir da formação do *novo sindicalismo*, o padrão de dominação capitalista predominante na época, que desde 1964 registrava um histórico de intensificação da *superexploração* da classe trabalhadora de forma associada à repressão característica dos regimes ditatoriais, cujo ápice ocorreu durante a fase do "milagre brasileiro".

Diante disso, é importante indicar que a ditadura civil-militar havia se encerrado em 1985. Porém, as características fundamentais do capitalismo brasileiro, de caráter dependente e baseado na

superexploração da classe trabalhadora, ainda permaneceriam, mesmo com a retomada do regime democrático, com o avanço das lutas da classe trabalhadora a partir do final da década de 1970 e com as conquistas acerca dos direitos e das políticas sociais, regulamentados na Constituição de 1988; incluindo a definição do padrão de Seguridade Social como marco fundamental.

Nessa perspectiva, não estamos secundarizando a importância da luta pelo retorno do regime democrático e os avanços sociais e políticos que houve durante o período da transição democrática. Mas, diante do histórico da formação social brasileira durante a fase de consolidação do capitalismo e de expansão do capitalismo monopolista no país, assim como, do sistema de dominação autocrático-burguês por este engendrado, chamamos a atenção para o fato de que, devido à forma como se deu a transição democrática, – determinada pela dinâmica das lutas de classes – essa transição não significou a superação das características basilares do sistema capitalista brasileiro, a exemplo do caráter dependente da economia e da condição de *superexploração* da maioria da classe trabalhadora.

Frente a essa realidade, posteriormente à retomada do regime democrático, as lutas da classe trabalhadora, sob o protagonismo do movimento sindical liderado pelo *novo sindicalismo*, ainda se estenderam até o final da década de 1980, época considerada como a fase de encerramento desse processo de lutas.

Assim, ao tempo em que o movimento sindical reassumia, desde 1983 um ritmo mais intenso de mobilizações e greves, avançando tanto em suas formas de organização quanto na construção de lutas unitárias, desde o início da década de 1980 se estabeleciam alianças entre os segmentos burgueses e as Forças Armadas para a condução da sucessão de Figueiredo, considerando que todos já reconheciam o esgotamento da ditadura. Todavia, por outro lado, os termos dessas alianças tiveram de se adaptar ao movimento das “Diretas Já” que surgiu em abril de 1983, – após a apresentação da proposta de emenda constitucional por parte do Deputado Dante de Oliveira, do PMDB, que visava regulamentar a eleição direta para a Presidência da República –, tornando-se uma campanha com imensa adesão na sociedade, sob

o comando dos partidos de oposição ao regime. Mas, embora a campanha tivesse se expandido por todo o país, a emenda constitucional que visava regulamentar a eleição direta para a Presidência da República não foi aprovada na Câmara dos Deputados, demonstrando que a ditadura mantinha a sua influência sobre o Legislativo por meio do Partido Democrático Social (PDS), antiga Arena, que naquela época era maioria no Parlamento. Isso não impediu, entretanto, que a ditadura caminhasse a passos cada vez mais largos para o esgotamento, graças também à expansão das lutas da classe trabalhadora no país.

Nesse contexto, em que os segmentos burgueses demonstravam imenso receio frente a qualquer possibilidade de mudanças econômicas e políticas mais profundas, que colocassem em risco o padrão de exploração e dominação estabelecido historicamente no país, via-se uma realidade de acirramento das lutas de classes, em que a classe trabalhadora passara a atuar enquanto sujeito político, ao tempo em que a burguesia buscava formas de estabelecer a transição para o regime democrático sob o seu domínio.

Diante disso, a partir de 1984, os segmentos mais progressistas da frente democrática, que lideraram a campanha das "Diretas Já", passaram a reivindicar a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva e soberana,[7] ou seja, uma assembleia eleita por voto direto logo após o fim do governo de João Figueiredo, com o objetivo exclusivo de elaborar uma nova Constituição para o país. Após a derrota das "Diretas Já", essa luta se colocava como fundamental, já que era uma forma de possibilitar a incorporação e regulamentação das reivindicações da classe trabalhadora pelo regime democrático que se iniciaria em breve (NETTO, 2014).

Ao mesmo tempo, as alianças entre os segmentos burgueses e as Forças Armadas continuavam avançando para garantir a condução da transição. Para tanto, o PDS, antigo Arena, se desintegrou em 1984 – devido ao amplo desgaste da ditadura – para formar o Partido da

---

[7] A Assembleia Nacional Constituinte ocorreu somente entre 1987 e 1988, mas não foi exclusiva, como era a proposta dos setores progressistas. Dessa maneira, parte dos deputados e senadores do Congresso Nacional foram eleitos como constituintes para a elaboração da Constituição Brasileira de 1988.

Frente Liberal (PFL), que se tornou o principal articulador da "Aliança Democrática". Essa aliança se constituiu em uma frente política representada pelos interesses dos segmentos burgueses, que visava preservar os militares e que elaborou propostas de cunho político e econômico para o país por meio do documento intitulado "Compromisso com a nação", articulando a chapa Tancredo/Sarney para a sucessão do governo de João Figueiredo (NETTO, 2014).

Dessa forma, o que ocorreu durante o fim da ditadura foi a efetivação de um "pacto elitista", que significou a manutenção das características estruturais da economia brasileira e do seu padrão de exploração e dominação, e que conseguiu conduzir "a supressão de um regime político, que a massa do povo recusava, através da conciliação com aqueles que foram responsáveis por ele" (NETTO, 2014, p. 247-248). Como resultado desse processo, a "Aliança Democrática" conseguiu, por via indireta, a eleição da chapa Tancredo/Sarney no Colégio Eleitoral em janeiro de 1985. Entretanto, com a morte de Tancredo Neves nesse mesmo ano, o primeiro governo do regime democrático entre 1985 e 1990 acabou comandado por José Sarney, político ligado historicamente à oligarquia agrária do país e ex-membro do Arena, que havia se filiado recentemente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Ao mesmo tempo, é importante colocar que o fato de as classes dominantes terem efetivado esse "pacto elitista" durante a transição entre a ditadura e o regime democrático, não significou a anulação política da classe trabalhadora nesse contexto; as lutas dessa classe, juntamente com suas formas organizativas, continuaram avançando no decorrer da década de 1980, possibilitando avanços políticos. Além disso, o processo constituinte ocorrido entre 1987 e 1988, que resultou na aprovação da Constituição Federal de 1988, contou com a participação efetiva das organizações da classe trabalhadora e dos movimentos sociais de caráter popular, garantindo que parte das suas reivindicações – principalmente nos âmbitos social, político, civil e trabalhista – fossem regulamentadas em virtude do protagonismo da própria classe.

Diante de todos esses elementos, ao situarmos essa realidade a partir das lutas da classe trabalhadora desde o auge até a falência da ditadura civil-militar, identificamos que o acirramento das lutas de

classes no final da década de 1960 *i)* levou parte das organizações revolucionárias a aderirem à luta armada até o ano de 1973; *ii)* proporcionou a formação de um amplo movimento grevista entre 1973 e 1979, que se estabeleceu sob o protagonismo das bases da classe trabalhadora e, que conseguiu organizar, principalmente por meio da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo (OSMSP), um movimento de oposição sindical, dando início ao *novo sindicalismo*; *iii)* condicionou a retomada das lutas sindicais no contexto rural e a expansão e o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter popular a partir do final dos anos 1970; *iv)* levou à reconfiguração da esquerda por meio da fundação do PT em 1980 e da perda de hegemonia do PCB no movimento sindical; e *v)* proporcionou a criação de novos espaços de articulação das lutas populares, como a Anampos em 1982, e de novas organizações sindicais, como a CUT em 1983.

Dessa maneira, tais acontecimentos levaram à formação de um novo campo político na esquerda brasileira, denominado e influenciado centralmente, enquanto campo democrático e popular, pelo PT, pela CUT e pelo MST, e que mantém significativa influência em diversos segmentos e lutas da classe trabalhadora brasileira até a atualidade.

3.4 Considerações finais

Diante dos elementos apontados, identificamos que as disputas sociais das décadas de 1970 e 1980 expressaram um contexto de acirramento das lutas de classes e possibilitaram, naquelas condições históricas da formação social brasileira, que a classe trabalhadora avançasse em sua trajetória de constituição enquanto classe no seu sentido político. Nessa perspectiva, entendemos que o *novo sindicalismo* cumpriu um papel fundamental enquanto um processo que permitiu à classe trabalhadora, por meio de suas lutas, experimentar a defesa de suas necessidades e interesses frente às disputas estabelecidas em relação à sua classe antagônica.

Tal constatação não significa dizer que esse processo esteve isento de contradições. Além disso, é importante destacar que o

protagonismo da classe trabalhadora nesse período não anulou o fato de que os segmentos burgueses – os mesmos que estiveram atrelados à ditadura – tenham conseguido dirigir os moldes da transição democrática e manter a sua hegemonia diante das disputas estabelecidas na fase de esgotamento da "ditadura do grande capital".

Contudo, diante das contradições tecidas no contexto da formação social brasileira e do histórico das lutas da classe trabalhadora, observamos que a constituição do *novo sindicalismo*, entre as décadas de 1970 e 1980, foi um processo que se estabeleceu enquanto resultado da estrutura econômica e social, das características gerais das lutas de classes e dos acontecimentos conjunturais da realidade brasileira, desde o início da formação inicial do capitalismo no país até o período de consolidação da sua fase monopolista durante a ditadura civil-militar.

Nesse sentido, situamos o *novo sindicalismo* como produto das contradições gestadas, principalmente, durante a consolidação do capitalismo monopolista no país e das suas consequências para a classe trabalhadora, e, ao mesmo tempo, como expressão das principais lutas que essa classe conseguiu construir nesse processo. Tal constatação se dá pelo fato de identificarmos que foi durante a ditadura civil-militar – período em que o modelo de dominação autocrático-burguês estabelecido historicamente no Brasil assumiu a sua forma mais intensa – que houve a ampliação da capacidade de acumulação do capital e o aprofundamento da desigualdade socioeconômica, por meio da consolidação do capitalismo dependente e da intensificação da *superexploração* da classe trabalhadora.

Em vista dessa realidade, forjaram-se as condições para que a classe trabalhadora, a partir do seu histórico de lutas, constituísse o *novo sindicalismo*, atuando no sentido de reconhecer e defender suas necessidades e seus interesses econômicos e políticos. Assim, apesar dos seus limites e contradições, a classe trabalhadora conseguiu incidir na densa e complexa dinâmica das lutas de classes da década de 1980 e durante a transição democrática.

Nessa perspectiva, consideramos o papel central das lutas para a formação da classe trabalhadora no seu sentido político, ou seja, enquanto classe potencialmente revolucionária da sociedade burguesa,

e apontamos que, apesar dos limites objetivos e subjetivos e das contradições existentes, o *novo sindicalismo* foi um processo que, no contexto da formação social brasileira e frente ao histórico das lutas da classe trabalhadora no país, foi síntese de alguns dos principais desafios a serem enfrentados no seu processo histórico de autoemancipação, entendida, a partir dos fundamentos do pensamento marxiano, enquanto a capacidade de ação revolucionária e autônoma da classe trabalhadora, que se define pela possibilidade da transformação do mundo ao tempo em que transforma a consciência do sujeito da ação transformadora.

Referências

ANTUNES, Ricardo. *O novo sindicalismo no Brasil.* 2. ed. Campinas, SP: Pontes, 1995.

BADARÓ, Marcelo. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil.* 1. ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2009.

FREDERICO, Celso (org.). *A esquerda e o movimento operário 1964-1984:* a crise do "milagre brasileiro". Volume 2. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital.* Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1981.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. *In*: STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (org.). *Ruy Mauro Marini:* Vida e Obra. 1. ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução.* 5. ed. Florianópolis: Insular, 2014.

NETTO, José Paulo. *Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)*. São Paulo, SP: Cortez, 2014.

PEDROSO, Edgar. A recuperação do movimento operário: possibilidades e limitações. *In*: FREDERICO, Celso (org.). *A esquerda e o movimento operário 1964-1984:* a crise do "milagre brasileiro". Volume 2. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

SANTANA, Marco Aurélio. *Homens partidos:* comunistas e sindicatos no Brasil. 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2001.

SANTANA, Marco Aurélio. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980/1990. *In*: FERREIRA, Jorge; NEVES, Lucília (org.). *O Brasil Republicano – O tempo da ditadura:* regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Volume 4. 8 ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2017, p. 283-313.

Cap. 4

A agenda neoliberal e antidemocrática e suas implicações para os direitos sociais no Brasil

Avelina Alves Lima Neta

4.1 Introdução

Apesar de, nas últimas décadas, o Brasil ter ensaiado alguns passos rumo à democratização, tanto em termos do regime político democrático quanto dos direitos sociais, os princípios neoliberais sempre estiveram presentes na agenda econômica e social do país. Contudo, o golpe de 2016 intensificou a adoção desses princípios, o que repercutiu na democracia e nos direitos sociais. Para entender essa realidade, o presente capítulo, fruto de um estudo de natureza essencialmente qualitativa, teve seu recorte temático analisado pelo método histórico-dialético, a partir de uma pesquisa do tipo teórico-documental, que contou também com alguns dados quantitativos, a título de exemplificação.

Antes de discorrer sobre o tema em questão, faz-se necessário considerar algumas premissas, sobre as quais se sustentam os argumentos do presente texto. É indiscutível que inexiste, no Brasil, um Estado de bem-estar social, embora, nas últimas décadas, o país figure entre as maiores economias mundiais.[1] Em que pese essa contradição, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um pacto social de adesão e ampliação do regime democrático, bem como de democratização das políticas públicas decorrentes dos direitos por ela criados ou ampliados. Ocorre que, mesmo frágil e distante dos seus ideais de soberania popular, igualdade e justiça, o regime democrático brasileiro permanecia funcionando até 2016, pelo menos em suas regras mais elementares, referentes à continuidade dos processos eleitorais e transições de governos legitimamente eleitos desde a chamada redemocratização.

Ainda que em um contexto adverso de hegemonia neoliberal, os anos seguintes à implementação do texto constitucional possibilitaram um maior controle democrático das políticas públicas, mediante os mecanismos, institucionalizados ou não, de participação social que foram criados ou ampliados.[2] A democratização da gestão pública coincidiu com uma ínfima, porém importante, materialização dos direitos sociais previstos na CF de 1988, sobretudo na década de 2000, que combinou uma ampliação e diversificação da participação social com políticas de mitigação da pobreza.

Tinha-se um cenário não ideal, mas promissor para a publicização das demandas da sociedade e a reivindicação de sua inserção na agenda pública, ou seja, esperava-se que o contexto fosse de progresso, de uma qualificação do regime democrático e de ampliação dos direitos sociais. Todavia, o golpe de 2016 marcou um ponto de inflexão nesse

---

[1] O Brasil é integrante do G20, grupo das principais economias industrializadas e emergentes do mundo, composto por 19 países mais a União Europeia.

[2] Sobre a criação e ampliação dos mecanismos de participação social no Brasil nesse período, ver ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014 e DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.

processo, embora as premissas que levaram à sua ocorrência tenham sido estabelecidas e gestadas antes que o golpe propriamente acontecesse. É sobre isso que se discorre no item a seguir.

4.2 O golpe de 2016

Os golpes na história do Brasil não configuram exceção. Na verdade, eles são elementos constituintes da cultura política brasileira, como estratégia de reestabelecimento da ordem social vigente quando essa ordem é desafiada ou surpreendida pela legitimação das demandas dos grupos subalternos. E há sempre uma tentativa de justificar e suavizar os acontecimentos de modo que pareçam legítimos, necessários e legais. Foi assim no regime ditatorial e na sua chamada "transição" para o regime político democrático. Os golpes são frequentemente nomeados de "revolução", "reestabelecimento da ordem" e, no caso de 2016, de *impeachment*. "No Brasil de 1964, o engodo foi denominado de 'revolução'. Nenhum golpista admite que se denomine sua ação em português claro: golpe de Estado" (JINKINGS, 2016, p. 11).

Por não fazer uso explícito da força coercitiva do Estado, representada sobretudo pelos militares, como ocorre nos golpes tradicionais, ao analisar os casos recentes de Honduras, Paraguai e Brasil, Silva (2019) acredita que o golpe de 2016 constituiu um *neogolpismo*, fenômeno comum na América Latina, principalmente nas últimas décadas. Para o autor, há algumas características essenciais que definem os neogolpismos: são golpes não violentos, embora possuam uma violência simbólica em sua gênese; são parlamentares e judiciais, portanto, processados pelas instituições da democracia liberal; e, por fim, tentam transparecer legalidade para daí obterem legitimidade. Todas essas características se aplicam ao caso brasileiro.

> Deve-se entender o "neogolpismo" como formas de golpe de Estado legais na aparência e que buscam seu processamento preferencialmente por meio das instituições vigentes e do cumprimento de ritos formais. O ponto principal é que são formas mais processuais

> e mais sutis do uso concentrado da força, pois é isso o que dificulta sua condenação aberta pela comunidade internacional (SILVA, 2019, p. 134).

Tinha-se no Brasil uma série de fatores oportunos para que o golpe de 2016 acontecesse: uma conjuntura econômica de crise, uma suposta base social popular (SOUZA, 2016) e atores importantes que convergiam nessa direção: a mídia tradicional, o setor econômico, o judiciário, segmentos do executivo (como a Polícia Federal) e o parlamento. As chamadas pedaladas fiscais[3] foram o pretexto técnico-legal e jurídico, o "crime" de responsabilidade fiscal, ou seja, o que faltava para compor a orquestra antidemocrática em curso no país. O resultado disso foi o que a história mostrou: um governo derrubado por um golpe de Estado, para o qual a própria base de sustentação do governo se mostrou um terreno fértil após a adoção de um ajuste fiscal severo, principalmente no segundo mandato do governo Dilma.

> O ajuste fiscal aplicado no início do segundo mandato de Dilma traiu a expectativa dos 53 milhões de eleitores que foram seduzidos pelas promessas de sua campanha de manutenção do emprego e dos direitos trabalhistas (BRAGA, 2016, p. 60).

Assim, o governo foi deposto por um processo polêmico de *impeachment*, cheio de contradições durante e após sua efetivação.[4] Uma das alegações por parte dos parlamentares favoráveis ao processo, em última instância, foi o suposto crime; a maioria, contudo, justificou o voto pelo "conjunto da obra" para se referir ao desempenho

---

[3] Definidas como atrasos do Tesouro Nacional no repasse de recursos a bancos públicos e também privados, algo que é corriqueiro na administração pública, porém não recomendável.

[4] Ver GLASENAPP, Ricardo Bernd; FARIAS, Alessandra de. O processo de impeachment na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação no caso Dilma Rousseff. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, SP, a. XXI, v. 25, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2016.

do governo e à crise por ele intensificada.[5] Porém, em um regime democrático, os governos devem passar pelo crivo das urnas. A análise de *accountability*[6] deve ser feita pelo povo. É a soberania popular quem decide se o governo sai ou permanece, em eleições livres e igualitárias. E esse resultado deve ser respeitado: são essas as regras elementares do jogo a serem cumpridas. Quando essa decisão é tomada por quem não tem legitimidade para tal, tem-se uma anomalia do regime político.

Como afirmado por Bianchi (2019), a finalidade do golpe é sempre uma mudança institucional para a distribuição de poder. No caso específico do Brasil, o poder econômico foi um dos mais beneficiados. Além de o golpe de 2016 explicitar a fragilidade da democracia liberal brasileira, por invalidar o resultado das urnas de 2014, ele representou também o avanço de uma agenda neoliberal de prejuízo para a sociedade, sobretudo para a classe trabalhadora, no que tange principalmente aos direitos sociais. Alguns autores afirmam que o golpe foi uma estratégia de retomada de um neoliberalismo mais acentuado, sob demanda de pressões externas.

> Aqui, vale destacar que as forças golpistas derrubaram o governo não pelo que Dilma Rousseff concedeu aos setores populares, mas por aquilo que ela não foi capaz de entregar aos empresários: um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição Federal, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista (BRAGA, 2016, p. 60).
>
> O pesado ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida pública, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender ao capital internacional e os cortes de direitos trabalhistas e sociais são os principais objetivos do governo interino

---

5 Ver PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018.

6 Termo bastante usado na ciência política, de grande influência norte-americana. Não há uma tradução específica para o português, mas é usado para descrever um mecanismo de prestação de contas e transparência entre representantes e representados.

> e, correlatamente, o principal motivo da mobilização contra o golpe de Estado institucional (BOITO JR., 2016, p. 26).

É difícil afirmar com precisão se o golpe de 2016 teve apenas um aspecto específico de motivação. Como já se argumentou anteriormente, ele foi fruto de um conjunto de fatores associados. Porém, suas consequências são mais explícitas e, portanto, analisadas de forma mais consensual pelos autores aqui utilizados, no que se refere ao avanço da pauta neoliberal e antidemocrática.

4.3 Uma ponte para o desmonte

Em outubro de 2015, em meio à crise já instalada no governo, foi apresentado o documento *Uma ponte para o futuro*, sob o carimbo da Fundação Ulisses Guimarães (FUG) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), elaborado a partir das diretrizes defendidas pelos setores econômicos do país. O referido documento continha as premissas de um ajuste fiscal extremamente severo e previa todas as medidas adotadas pelo governo que sucedeu o golpe. O texto estabelece, de início, que o programa proposto objetiva "preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos" (FUG/PMDB, 2015, p. 2). No entanto, ao longo do documento, não há nenhuma medida proposta de combate à pobreza, ou que almeje a redução de desigualdades sociais; contrariamente, são apresentadas medidas que permitem seu aprofundamento.

Todo o programa oferece uma série de elementos que mostram os interesses por trás do golpe de 2016. Propõem-se várias medidas que revelam explicitamente as razões e intenções que fundamentaram tal processo político e seu caráter antidemocrático. O trecho a seguir fala do incômodo da crise econômica com a democracia, como se a esta interessasse apenas isso: equilíbrio fiscal. De fato, crescimento

econômico pode e deve ser gerador de oportunidades. A questão é: oportunidades para quem? Crescimento econômico sem redistribuição de renda parece não ser condizente com um regime de maioria.

> Estagnação econômica e esgotamento da capacidade fiscal do Estado não são fenômenos circunscritos apenas à esfera econômica. São fontes de mal-estar social e de conflitos políticos profundos. As modernas democracias de massa não parecem capazes de conviver passivamente com o fim do crescimento econômico e suas oportunidades, nem com a limitação da expansão dos gastos do governo (FUG/PMDB, 2015, p. 3).

De fato, o documento é assertivo em tal afirmação. É impossível dissociar a esfera econômica da esfera política em uma sociedade capitalista, bem como excluir tais dimensões dos sistemas democráticos vigentes. Para Fraser (2015), essa é uma das contradições políticas do próprio sistema capitalista, que está na raiz da crise política das democracias. Nesse sentido, a sucumbência da legitimidade democrática do governo reeleito fez-se necessária para garantir o ajuste fiscal proposto, mais severo do que o que o próprio governo havia apresentado, a fim de reorganizar as bases de acumulação de capital que ocorre às custas da exploração do trabalho e por meio da retração de investimentos públicos em políticas sociais. Nessa lógica, a ampliação de programas sociais passa a ser a vilã da crise fiscal do Estado. “Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos [...]” (FUG/PMDB, 2015, p. 5).

O intrigante é que, sempre que se fala em ajuste fiscal, os gastos com políticas que contemplam direitos sociais e que, portanto, beneficiam sobretudo a camada mais vulnerável socialmente, são sempre os vilões. Desonerações fiscais a grandes empresas, perdão de dívidas bilionárias, sonegação fiscal, juros da dívida pública e um amplo leque de benefícios que privilegiam o mercado e determinados setores do Estado, incluindo a própria classe política, não entram nessa conta. É como se para isso abundassem fundos. Na lógica estamental do orçamento brasileiro, faltam recursos para direitos e sobram para

privilégios. E essa é a agenda do golpe para os direitos sociais: desfinanciá-los. Nesse sentido, o documento citado já antecipava as principais medidas adotadas para o aprofundamento do neoliberalismo no país. Conforme se observa no trecho a seguir, era necessário rever o pacto constitucional, o "modo de funcionamento do Estado brasileiro" que, bem ou mal, definiu em sua Carta Magna de 1988 a cidadania como um de seus princípios fundamentais, e o combate à pobreza e às desigualdades sociais como um de seus objetivos; para tal, dentre outras prerrogativas, estabeleceu receitas vinculantes para a saúde e a educação.

> No entanto, a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso.
>
> [...] Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação [...] (FUG/PMDB, 2015, p. 5-6).

Todo o documento é fundamentado em uma série de informações, classificações e recomendações de organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, que apontam as principais medidas a serem tomadas pelo Brasil a fim de retomar o crescimento econômico e conter a dívida pública. Conforme Fraser (2015), aqui é visível a cooptação, por parte do capital global corporativo, de assuntos que deveriam ser tratados no âmbito da ação política democrática. E uma das principais recomendações desses organismos é, evidentemente, a de incentivo ao setor privado, ou seja, ao capital financeiro, reduzindo assim a regulação estatal dos mercados.

> Temos que viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário. Em segundo lugar, o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, que incluam, além da redução de tarifas, a convergência de normas, na forma das parcerias que estão sendo negociadas na Ásia e no Atlântico Norte (FUG/PMDB, 2015, p. 17).

O que se vê descrito no trecho é uma das principais premissas do neoliberalismo econômico: a não intervenção estatal na economia, mas apenas a garantia das condições favoráveis para que as trocas de mercado se realizem e se autorregulem. Por essa razão, se reafirma que o golpe de 2016 não pôs em xeque apenas a legitimidade do sistema político-democrático liberal, mas também as perspectivas democráticas de efetivação de direitos e ampliação da cidadania, sob os ditames de reestruturação da acumulação capitalista. Assistiu-se a um "novo" e mais severo ajuste fiscal, com o objetivo de conter a retração da economia, com o consequente desmonte dos direitos sociais. Para Löwy (2016, p. 64), "a elite capitalista financeira, industrial e agrícola não se contenta mais com concessões: ela quer o poder todo [...] e anular as poucas conquistas sociais dos últimos anos". O documento citado anteriormente foi enfático: era preciso acabar com as vinculações constitucionais, sobretudo no tocante à saúde e à educação. Para tanto, desenhou-se uma série de alterações constitucionais que afetavam principalmente os direitos sociais.

4.4 A materialização do ajuste fiscal: as “reformas”[7]

Para os interesses da elite econômica protagonista do golpe, não bastava apenas uma agenda de reformas; era necessário também frear o investimento público em políticas sociais. Nesse sentido, uma das primeiras medidas vitoriosas do novo governo, apesar das críticas e da reação popular contrária, foi a aprovação da Emenda Constitucional

[7] Há um debate acerca do uso da palavra “reforma”, sobretudo quando se fala de medidas de austeridade que prejudicam os subalternos ou as classes menos favorecidas. Isso se deve ao significado do termo. “Reforma” remete a uma ação para melhoria. Reformar um prédio, uma casa, uma roupa etc., ou seja, uma correção, um reparo, um conserto com o intuito de aprimorar algo ou simplesmente mudá-lo. Por isso, encontra-se na literatura o uso do termo “contrarreforma”, para descrever um tipo de reforma em políticas públicas que prejudica os segmentos populares. Para fins deste texto, utilizamos o termo “reforma”, simplesmente, para nos referir a esses processos. Primeiro, por ser um vocábulo mais popular e amplamente propagado socialmente. Segundo, por não discordar do uso de “contrarreforma” e de sua finalidade semântica. Terceiro, por entender que de fato uma reforma traz mudanças positivas, embora este possa não ser o resultado para o conjunto da classe trabalhadora, mas para uma pequena elite econômica. É óbvio que as reformas neoliberais são positivas para o mercado. Se não fossem, ele não teria tanto empenho em aprová-las. Porém, é importante frisar que a utilização do vocábulo “reforma”, aqui, parte do entendimento da sua própria conversão de sentido, conforme aponta Coutinho (2012, p. 122) “A palavra “reforma” foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca, assim, utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de “reforma”. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são apresentadas, de forma mistificadora, como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que, tanto em sua versão comunista como naquela socialdemocrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Estamos, assim, diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Presenciamos uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem-sucedida. Por isso a nossa escolha do uso da palavra “reforma”, por entender que seu emprego é imbuído dessa lógica neoliberal. Ver COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? *Novos Rumos*, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun., 2012.

(EC) que impôs um novo regime fiscal ao país. Conhecida na época como PEC do teto dos gastos, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016 (BRASIL, 2016b), aprovada pelo Congresso Nacional (CN) e transformada em EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016a), estabeleceu que os gastos do governo do ano seguinte não ultrapassarão os do ano anterior, sendo corrigidos apenas pela inflação. O fato é que a EC nº 95 congelou apenas as despesas primárias, deixando de fora a despesa financeira que abocanha parte do orçamento para o pagamento de juros da dívida pública. Segundo estudo de Vieira e Benevides (2016), no período de 20 anos, com a vigência da EC, a saúde perderia recursos de até R$ 743 bilhões.

Outra medida proposta pelo governo e aprovada pelo Congresso Nacional foi a reforma trabalhista, uma pauta antiga dos setores empresariais. A reforma, instituída pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017b), sob alegação de gerar empregos e modernizar a legislação trabalhista, alterou mais de cem dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo a maioria dessas alterações prejudiciais aos trabalhadores. A CLT sempre foi alvo de críticas por parte dos setores econômicos do país, tida como "atrasada" e como um "entrave" à geração de empregos e ao desenvolvimento da economia. Não interessa à classe econômica a proteção aos trabalhadores, mas a extração, cada vez mais intensa, da mais-valia. As alterações trazidas pela Lei nº 13.467 atingem desde as relações sindicais, saúde e segurança do trabalhador às questões judiciais de reclamatória trabalhista. Apesar da ampla rejeição popular e da preocupação por parte de importantes instituições e órgãos ligados à questão trabalhista, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Ministério Público do Trabalho (MPT), a reforma foi aprovada com larga maioria no CN. A seguir, serão apresentadas apenas algumas das principais e mais severas alterações dessa reforma para a classe trabalhadora.

Um dos principais pontos que fragilizaram a relação empregador-empregado é a prevalência do negociado sobre o legislado. A reforma deu força de lei a negociações de acordos coletivos sobre algumas questões. Na prática, segundo Carvalho (2017), ela aumentou a discricionariedade do empregador no que se refere a vários pontos dos

contratos individuais e coletivos. Acredita-se que esse item é um dos mais deletérios para a classe trabalhadora. Sabe-se que as relações de trabalho são extremamente assimétricas, colocando o trabalhador na condição de parte mais frágil da relação. Nesse sentido, obviamente, prevalecerá a vontade do empregador e, ao empregado, caberá a tácita aceitação de determinada negociação para garantir seu emprego, gerando assim prejuízo para o conjunto dos trabalhadores brasileiros, uma vez que "[...] a Lei nº 13.467/2017 ainda procura descentralizar ao máximo as negociações, dificultando o aumento do poder de barganha dos trabalhadores, bem como procura restringir a intervenção da JT" (CARVALHO, 2017, p. 93).

A Lei nº 13.467/2017 também prevê a contratação de pessoas autônomas que poderão trabalhar para uma empresa, de forma exclusiva ou não, sem os direitos garantidos aos empregados, tais como férias, décimo-terceiro salário e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou seja, sem nenhuma proteção do Estado e sem os direitos trabalhistas assegurados pela CLT e pela CF, colocando o trabalhador em situação de extrema vulnerabilidade social e laboral. Além disso, o trabalhador poderá ser remunerado por horas, dias e até meses, sem necessariamente ter um vínculo de trabalho estabelecido. Essa é uma das medidas em que a precarização do trabalho é visivelmente explícita. Ao invés de contar com um rendimento de, pelo menos, um salário mínimo estabelecido nacionalmente, o trabalhador poderá receber bem menos que isso, o que implica também a sua desproteção previdenciária, uma vez que ele não terá um vínculo contínuo de trabalho, tampouco um salário sobre o qual se possa efetivar uma contribuição previdenciária que o torne segurado. Assim, é acentuada a extração da mais-valia.

> Produzir mais-valia é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável quando conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e proporciona, com o trabalho não pago, uma fonte de capital adicional. As condições de sua venda, mais favoráveis ou menos favoráveis ao trabalhador, implicam, portanto, a necessidade de sua revenda contínua e a reprodução constantemente ampliada da riqueza como capital.

> O salário, conforme vimos, pressupõe sempre, por natureza, o fornecimento de determinada quantidade de trabalho não pago por parte do trabalhador (MARX, 2017, p. 729-730).

A reforma trabalhista também atingiu os sindicatos, com o intuito explícito de enfraquecê-los. Deixou de ser obrigatório o recolhimento anual de um dia de trabalho remunerado do trabalhador, independentemente de sua filiação ou não a uma entidade sindical. Além disso, a contribuição precisa ser autorizada expressamente pelo trabalhador. Sabe-se que, para seu funcionamento, os sindicatos precisam de recursos financeiros para articulação e mobilização e para custear ações judiciais em favor de seus filiados. Reduzir o aporte financeiro dos sindicatos é parte da estratégia de desmobilização e desorganização da classe trabalhadora, uma vez que são os sindicatos e as demais entidades associativas semelhantes as instâncias que articulam e negociam em prol dos interesses dessa classe.

Outra alteração prejudicial à classe trabalhadora constitui a exclusão da gratuidade na justiça do trabalho. Com a nova regulamentação, a parte que perder uma causa trabalhista judicial terá de arcar com todas as despesas das custas de perícias do processo, ainda que a pessoa seja beneficiária da justiça gratuita. Tal exclusão fará com que os trabalhadores ajuízem menos ações trabalhistas, temendo a derrota da causa, o que levará muitos a se submeterem a práticas de assédio moral, exploração, desproteção no ambiente de trabalho e outras ilegalidades, sem a correspondente denúncia à justiça competente. Acredita-se que essa seja mais uma nova modalidade de exploração e opressão, sobretudo para os mais vulneráveis, que se encontram na base da pirâmide da classe trabalhadora do país, em trabalhos mais rotativos, precários e menos remunerados: nomeadamente, mulheres e pessoas negras; "[...] atividades econômicas de menores rendimentos médios são as que proporcionalmente possuem mais ocupados de cor ou raça preta ou parda e pessoas do sexo feminino" (IBGE, 2019a, p. 27).

> [...] dentro do sistema capitalista, todos os métodos para elevar a produtividade do trabalho coletivo são aplicados à custa do trabalhador individual; todos os meios para desenvolver a produção redundam em meios de dominar e explorar o produtor, mutilam o trabalhador, reduzindo-o a um fragmento de ser humano, degradam-no à categoria de peça de máquina [...]
>
> [...] Acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no polo oposto, constituído da classe cujo produto vira capital (MARX, 2017, p. 757).

Desse modo, não é necessário ser especialista para constatar que as alterações trazidas pela reforma trabalhista deterioram ainda mais as condições de reprodução da classe trabalhadora, mediante a precarização das relações de trabalho, a superexploração da mão-de-obra, a desproteção às intempéries advindas do mundo laboral, a ausência do usufruto do direito à previdência social e o baixo rendimento, além de condições propícias a práticas de assédio moral e de descumprimento de garantias legais, dentre inúmeras outras. Tem-se então um aprofundamento da expropriação do direito ao trabalho protegido. Uma das principais bandeiras em defesa da reforma trabalhista era a possibilidade de geração de emprego. No entanto, dois anos após a reforma, não se constatou uma queda significativa nos índices de desemprego. Segundo dados do IBGE (2017, 2018, 2019b), ao final de 2017, havia no Brasil 12,3, milhões de desempregados, 11,8% da população economicamente ativa. No mesmo período de 2018, 12,2 milhões (11,6%) e, ao final e 2019, 11,6 milhões (11%). Ainda de acordo com o IBGE (2019a), embora esse número tenha caído ao final de 2019, os empregos gerados encontram-se majoritariamente na informalidade, ou seja, sem proteção trabalhista e previdenciária.

Outra legislação aprovada ainda antes da reforma trabalhista, e que possui motivações e impactos semelhantes para a classe trabalhadora, foi a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, conhecida como a lei da terceirização irrestrita, que prevê essa possibilidade até para atividades-fim das empresas (BRASIL, 2017a). Na prática, a legislação ampliou o que já ocorria em algumas categorias e serviços. Assim como a reforma

trabalhista, a ampliação da terceirização também é uma pauta antiga dos setores empresariais e que acarreta prejuízos para os trabalhadores.[8] Para estes, os impactos incluem a precarização das relações de trabalho (sem algumas garantias previstas na CLT), o aumento da rotatividade no emprego (impossibilitando o usufruto do direito a férias) e a oferta de salários abaixo do valor de mercado. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2017), os empregos terceirizados são os que possuem a maior rotatividade, os mais baixos salários e a maior jornada de trabalho, além de concentrar o maior número de afastamentos por acidente de trabalho nas faixas de rendimento menores.

A reforma da previdência enviada ao Congresso Nacional (CN) pelo governo, ainda em dezembro de 2016, foi mais uma tentativa de restringir o direito à previdência social, sobretudo para os segmentos mais vulneráveis. A proposta inicial contida na PEC nº 287 estabelecia, dentre outros pontos, idade mínima igual para aposentadoria de homens e mulheres (65 anos); aumento no tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos, e 49 anos de contribuição para recebimento do benefício integral; redução de 50% do valor da pensão por morte, com cota de 10% por dependente, além da desvinculação do benefício do salário mínimo; elevação da idade de 65 para 70 anos para elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas idosas. A proposta foi alvo de inúmeras críticas e debates, tendo vários de seus dispositivos alterados pelo CN, e não chegou a ser votada na época, em virtude da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, estabelecida pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018), que impedia qualquer alteração constitucional na vigência da intervenção.

> Deste modo, o governo que nasceu do golpe de Estado promoveu um conjunto de contrarreformas neoliberais reestruturando as bases de acumulação do capitalismo brasileiro, operando e aprofundando a integração do Brasil na lógica do choque neoliberal que assolou o mundo capitalista após a crise financeira de 2008 (ALVES, 2016, s. p.).

---

[8] Ver COUTINHO, Grijalbo Fernandes. *Terceirização*: máquina de moer gente trabalhadora. São Paulo, SP: LTr, 2015.

Todas essas medidas, propostas ou efetivadas, impactam diretamente o direito à proteção social, por restringir ou postergar o acesso a alguma garantia constitucional, sobretudo da população que mais carece dessa proteção. E o resultado de tais alterações possui efeitos visíveis, conforme será mostrado no próximo item.

4.5 Impactos das reformas para os direitos sociais

Como se observa, as políticas de cunho neoliberal adotadas no Brasil, fortalecidas no início do segundo mandato do governo Dilma e acentuadas no governo que a sucedeu, com priorização dos interesses de mercado, aliadas à crise econômica, provocaram um recuo dos principais indicadores sociais, que vinham em uma trajetória ascendente até então. Segundo dados do IBGE (2019a), até o ano de 2014, houve crescimento no número de empregos formais e queda nos níveis de desemprego, além do aumento nos rendimentos do trabalho, o que se reverteu nos anos seguintes, com destaque para o aumento na taxa da população ocupada sem carteira de trabalho e ocupada por conta própria, registrando 20,1% e 25,4%, respectivamente, de 2015 a 2018, ou seja, crescimento do mercado de trabalho informal sem proteção e garantias vinculadas à formalização.

Outra constatação feita pelo IBGE (2019a) se refere ao aumento da desigualdade de renda, que, até o ano de 2015, seguia em uma tendência de queda. No ano de 2016, esse índice voltou a crescer, com um salto considerável em 2018, marcando uma diferença 13 vezes maior para os 10% de maior renda em relação aos 40% de menor renda. Uma das causas apontadas para esse fato foi o reajuste do salário mínimo, que passou a não incorporar ganho real – ao contrário, teve perda de 1,9% em 2018, o que afeta principalmente os trabalhadores da base da pirâmide, ou seja, os que recebem menores salários. Nesse grupo, como já esperado, as mulheres, a população negra, os jovens e as pessoas com menor escolaridade tiveram perdas ainda maiores. Na série analisada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC),

de 2012 a 2018, a partir do ano de 2015, o índice de Gini[9] começou a subir, alcançando 0,545 em 2018, o maior valor da série. O mesmo ocorreu com o índice de Palma,[10] que, após uma trajetória de queda, subiu em 2015 para 4,02 e aumentou para 4,25 em 2018, provocado tanto pelo aumento no rendimento dos 10% mais ricos quanto pela queda do rendimento dos 40% mais pobres. Segundo o levantamento, uma das principais razões para tanto se refere também ao piso salarial e sua política de reajuste, que interfere diretamente na renda dos que estão no grupo dos 40% (IBGE, 2019a). Quando há aumento real do salário mínimo, a renda desse grupo consequentemente aumenta, sendo o inverso igualmente verdadeiro.

Além do aumento da desigualdade, registrou-se também o aumento da pobreza monetária.[11] Em 2018, no Brasil, 25,3% da população tinham renda mensal inferior a US$ 5,50 (o que equivale a menos de R$ 420,00 mensais), ou seja, cerca de 52,5 milhões de pessoas, sendo 47% delas na região Nordeste. Da mesma forma que os índices já apresentados, a pobreza vinha diminuindo, mas passou a aumentar no ano de 2015. Se considerado o valor de US$ 1,90 PPC, geralmente usado para países considerados com baixo rendimento ou com conflitos, o Brasil passou de 4,5%, em 2014, para 6,5% em 2018, o equivalente a 13,5 milhões de pessoas vivendo com, aproximadamente, R$ 145,00 mensais – lembrando que isso se refere apenas à verificação da pobreza monetária, não sendo analisadas condições de vida e de acesso a políticas públicas. Contrariando o argumento neoliberal de que esses indicadores, no Brasil, tiveram uma relativa melhoria devido ao período de crescimento econômico e aquecimento da economia, sobretudo na década de 2000,

---

[9] O índice de Gini é um coeficiente usado para medir o nível de concentração de renda em um grupo específico, mostrando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice varia de zero a um, no qual zero representa a situação total de igualdade e um a de desigualdade. Portanto, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade (IBGE, 2018).

[10] Definido como a razão simples entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres (IBGE, 2018).

[11] Tendo como linha a Renda Nacional Bruta *per capita* de US$ 5,50 – Paridade do Poder de Compra (PPC), definida pelo Banco Mundial para o Brasil.

os dados da PNADC (IBGE, 2019a) mostram que apenas a inserção no mercado de trabalho não é condição suficiente para superação da pobreza, uma vez que, mesmo dentre os ocupados, em 2018, 14,3% tinham rendimento inferior a R$ 420,00 mensais.

Além de analisar o comportamento dos indicadores, uma boa medida para observar a situação dos direitos sociais são os recursos destinados a eles; afinal, não se implementam políticas sociais sem dinheiro. E o que os dados do orçamento federal têm mostrado é uma tendência de recuo desse orçamento. Dos direitos sociais elencados atualmente na Constituição (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados), com exceção da assistência e da previdência, que possuem orçamento impositivo para pagamento de benefícios e experimentam uma demanda crescente frente às mudanças demográficas, a maioria deles apresentou corte orçamentário.

Fazendo uma análise do mesmo período levantado pelo IBGE (2012-2018), e tendo como referência de comparação o ano de maior orçamento da série de cada uma das áreas a seguir, segundo dados do Portal Siga Brasil, observa-se que, de 2012 a 2018, o orçamento para habitação teve uma queda de 90,9% e, de forma diretamente relacionada a este, o saneamento também sofreu redução de 52,2% em relação ao ano de maiores recursos da série, de 2013 a 2018. A educação teve queda de 13,5% de 2014 a 2018. Dos recursos destinados à área de direitos de cidadania, que abrange algumas políticas de direitos humanos, incluindo políticas para infância, o recuo foi de 49,2% de 2016 a 2018. Para as políticas de desporto e lazer, em 2018, foram destinados 60,9% a menos que em 2015. O orçamento para segurança pública foi 11,2% menor em 2018 em relação ao valor de 2013. Para investimentos em transporte, o corte foi de 41,5% de 2012 a 2018 (BRASIL, 2020).

O governo Bolsonaro, eleito em 2018, continuou e intensificou esse desmonte. Logo no início, houve a extinção de estruturas ministeriais importantes, que já vinha sendo feita no governo anterior, principalmente pastas de direitos humanos e proteção social. Sem Ministério não há força política, além da destinação de menos recursos à política pública por ele implementada. Analisando as primeiras medidas

tomadas pelo atual governo, no que se refere à organização e funcionamento do Estado mediante suas pastas ministeriais, Cardoso Jr. (2019) comparou as estruturas de governo no início das gestões de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro e constatou que as áreas que mais sofreram retração nesses dois últimos foram as classificadas por ele como relativas à proteção social, direitos e oportunidades.

Além disso, uma das primeiras medidas do governo no sentido do esvaziamento da democracia foi a extinção de mais de 600 mecanismos de participação social, por meio do Decreto nº 9.759/2019, incluindo conselhos, comissões, comitês, grupos de trabalho, fóruns e mesas de diálogo, ou seja, todo e qualquer espaço de participação popular (BRASIL, 2019a). Se tais espaços servem para garantir a participação dos atores sociais no debate, formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, a extinção desses mecanismos participativos é uma clara medida antidemocrática, por excluir o povo das questões que o afetam. Se democracia é o governo da maioria e a essa maioria não é dada a possibilidade de participação no regime para além do processo eleitoral, trata-se de um regime esvaziado de sua principal substância. Nesse sentido, o que tem se aprofundado constantemente é "[...] o desfiguramento da ordem democrática que a Constituição instituiu no Brasil. A carta de 1988 não foi revogada, mas opera de maneira deturpada e irregular, mesmo no que se refere às garantias mais fundamentais" (MIGUEL, 2019, p. 181-182).

Se a democratização do regime democrático contribui para a efetivação de direitos sociais, o inverso também se confirma. A agenda econômica que tem sido adotada prioriza a privatização, as reformas e a desconstitucionalização dos direitos sociais e de outros tipos de direitos, ou seja, intensifica uma pauta neoliberal nefasta de privatização do público e de reforço ao mercado. Em relação aos direitos, a previdência social sofreu um dos primeiros ataques. O governo retomou a proposta de reforma da previdência iniciada pelo governo Temer, porém arquivada pela intervenção federal no Rio de Janeiro. O texto inicial da PEC nº 6/2019 (BRASIL, 2019d) – depois convertida em Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019b) –, apresentada ao Congresso Nacional, constituía uma das propostas de reforma mais

restritivas já apresentadas. Alegando combater privilégios, porém deixando de fora o regime próprio dos militares, o texto inicial propunha mudanças estruturais na previdência, tais como desconstitucionalizar a seguridade social e capitalizar a previdência social pública. Felizmente, esses pontos foram retirados da proposta, depois de muita pressão popular e debate no Congresso. Porém, outras mudanças passaram e a reforma foi aprovada com folga pelo Congresso Nacional.[12]

A lógica predominante nas políticas de governo não é a da oferta pública e gratuita de direitos, mas a sua venda no mercado para quem puder comprar. Tal é o cenário dos direitos sociais: desfinanciamento e desresponsabilização estatal. A agenda neoliberal, que já vinha sendo retomada desde o segundo mandato do governo Dilma, intensificou-se com o golpe de 2016 e, no governo atual, atinge níveis catastróficos para os grupos subalternos.

> [...] embora o golpe não projetasse o triunfo de Bolsonaro, este triunfo seria impensável sem o golpe. Foi ele que promoveu a degradação do debate público, a ampliação da violência seletiva das instituições e o retorno da intimidação aberta como instrumento da luta política. Foi ele que abriu as portas para o combate à igualdade e à solidariedade como valores, substituindo-as pelo mito da "meritocracia", que é a lei da selva no mundo social; ao discurso dos direitos, apresentados não como conquistas a serem universalizadas, mas como "privilégios"; e à vigência das liberdades, que ameaçam

[12] A idade mínima das mulheres foi elevada para 62 anos, antes de 60 para aposentadoria por idade. O tempo mínimo de contribuição aumentou para 20 anos para homens e permaneceu em 15 anos para mulheres. Porém, com esse tempo, os trabalhadores só terão direito a 60% do valor do benefício, aumentando 2 pontos para cada ano a mais de contribuição, sendo necessários, para mulheres, 35 anos de contribuição e, para os homens, 40 anos para terem direito a 100% do valor do salário de contribuição, com exceção de benefícios no piso previdenciário de um salário mínimo. Outra mudança trazida pela reforma foi em relação à pensão por morte: o benefício deixa de ser integral, passando a ser 60% do valor mais 10% por dependente adicional. Felizmente, a proposta de retirar o piso do salário mínimo não foi aprovada. Os benefícios continuarão a corresponder ao valor mínimo de 1 SM; porém, tais alterações serão prejudiciais para a renda de beneficiários que recebem pouco mais que isso e que não conseguem permanecer no mercado de trabalho formal por muito tempo.

> a permanência de uma ordem hierárquica e excludente definida pela tradição (MIGUEL, 2019, p. 181).

Por essa razão, afirma-se que o golpe de 2016 acentuou uma realidade que já não era confortável. Para Miguel (2016), esse golpe traduz a relação entre democracia e reconhecimento de direitos, uma vez que a democracia traz consigo a possibilidade de atendimento das demandas sociais, embora essa relação não seja direta. "Afinal, se o consentimento da maioria se torna condição para o exercício do poder, pode ser que o interesse dessa maioria se faça ouvir também" (MIGUEL, 2016, p. 32). Por isso a defesa de que democracia e direitos sociais estão intrinsicamente relacionados no Brasil.

4.6 Considerações finais

Apesar de não representar uma ruptura total do que vinha se desenhando em termos de políticas neoliberais, o golpe de 2016 acentuou mais ainda esse cenário. As reformas realizadas, orientadas pelo mercado, aprofundaram as condições de exploração das classes trabalhadoras. Então, além de intensificar uma agenda de recuo de direitos sociais, o golpe de 2016, como um processo político que foi, colocou o Brasil nos trilhos da desdemocratização,[13] ainda que, e certamente mais ainda por isso, não houvesse uma democracia consolidada no país. Isso ocorreu, primordialmente, pela anulação do resultado da disputa eleitoral, ou seja, por desconsiderar até mesmo as regras mais

---

[13] De forma genérica, a expressão se refere ao esvaziamento dos princípios democráticos das democracias liberais. Para uma melhor compreensão do termo, ver BROWN, Wendy. American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism, and De-Democratization. *Political Theory*, [*s. l.*], v. 34, n. 6, p. 690-714, dec. 2006; CROUCH, Colin. *Coping with Post-Democracy*. Londres: Fabian Society, 2000. Disponível em: http://www.fabians.org.uk/wpcontent/uploads/2012/07/PostDemocracy.pdf. Acesso em: 9 jan. 2017; e FRASER, Nancy. Legitimation Crisis? On the political contradictions of financialized capitalism. *Critical Historical Studies*, v. 2, n. 2, p. 157-189, 2015.

básicas do regime, a vontade da maioria, além da imposição de uma agenda agudamente neoliberal, que não passou pelo crivo das urnas.

Embora os governos petistas não tenham abandonado o neoliberalismo, adotaram medidas contrárias a essa lógica, a exemplo da concessão de aumentos reais no salário mínimo e da ampliação de políticas e programas sociais. Se os parâmetros neoliberais atingem diretamente a efetivação de direitos, afetam também os princípios do regime democrático, que tem como tarefa garanti-los. Desse modo, o cenário pós-golpe contribuiu para acelerar o processo de desdemocratização no Brasil. Com a recuperação do velho slogan "Deus, pátria e família", o governo que hoje comanda o executivo traz consigo uma bandeira fundamentalista religiosa e explicitamente antidemocrática, aliando premissas do conservadorismo moral ao ultraliberalismo econômico, pautas avessas aos princípios democráticos de laicidade, igualdade, justiça social e reconhecimento e garantia de direitos.

Referências

ALVES, Giovanni. A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a Tragédia de Prometeu. *Blog da Boitempo*, [*s. l.*], 19 out. 2016. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/19/a-pec-241-a-contra-reforma-neoliberal-e-a-tragedia-de-prometeu/. Acesso em: 15 set. 2019.

BIANCHI, Álvaro. Golpe de Estado: o conceito e sua história. *In:* PINHEIRO-MACHADO, R.; FEIXO, A. de (org.). *Brasil em transe*: Bolsonarismo, Nova Direita e Desdemocratização. Rio de Janeiro, RJ: Oficina Raquel, 2019.

BOITO JR., Armando. Os atores e o enredo da crise política. *In:* SINGER, A.; JINKINGS, I.; KIM, D. *et al.* (org.). *Por que gritamos golpe?*: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

BRAGA, Ruy. O fim do lulismo. *In:* SINGER, A.; JINKINGS, I.; KIM, D. *et al*. (org.). *Por que gritamos golpe?*: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. (Revogado pelo Decreto nº 9.917, de 2019). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, p. 1, 16 fev. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 70-A, Seção 1, p. 5, 11 abr. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 220, Seção 1, p. 1, 13 nov. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 241, Seção 1, p. 2, 16 dez. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, p. 1, 31 mar. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 134, Seção 1, p. 1, 14 jul. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Portal Siga Brasil. *Evolução anual da despesa em IPCA*. Orçamento Federal de 2012-2019. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 15 de junho de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. (Transformada na Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351. Acesso em: 8 set. 2019.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional nº 6, 20 de fevereiro de 2019*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. (Transformada na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459. Acesso em: 22 dez. 2019.

CARDOSO JR., José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In:* AZEVEDO, Gabrielli de; POCHMANN, Marcio (org.). *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Uma visão geral sobre a Reforma Trabalhista. *Rev. Política em Foco*, Brasília, DF, v. 63, out. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%C3%A3o.pdf. Acesso em: 13 jan. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Terceirização e precarização das condições de trabalho*: Condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. Nota Técnica n. 172. São Paulo, SP: Dieese, mar. 2017. Disponível em https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

FRASER, Nancy. Legitimation Crisis? On the political contradictions of financialized capitalismo. *Critical Historical Studies*, [*s. l.*], v. 2, n. 2, p. 157-189, 2015.

FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES (FUG); PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, DF: FUG/PMDB, 2015. Disponível em: https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:* PNADC. Quarto trimestre de 2019 – out.-dez. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:* PNADC. Quarto trimestre de 2018 – out.-dez. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2018_4tri.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:* PNADC. Quarto trimestre de 2017 – out.-dez. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2017_4tri.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019a.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. *Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. Nota Técnica n. 28. Brasília, DF: Ipea, set. 2016.

JINKINGS, Ivana. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. *In*: SINGER, A.; JINKINGS, I.; KIM, D. *et al*. (org.). *Por que gritamos golpe?*: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. *In:* SINGER, A.; JINKINGS, I.; KIM, D. *et al*. (org.). *Por que gritamos golpe?*: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

MARX, Karl. *O Capital*. Crítica da economia política. Livro 1, v. 2, 32 ed. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil:* da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo, SP: Fundação Rosa Luxemburgo/ Expressão Popular, 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia na encruzilhada. *In*: SINGER, A.; JINKINGS, I.; KIM, D. *et al*. (org.). *Por que gritamos golpe?*: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

SILVA, Fabrício Pereira da. *América Latina em seu labirinto*: democracia e autoritarismo no século XXI. Rio de Janeiro, RJ: Ponteio, 2019.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro, RJ: LeYa, 2016.

PARTE II – Democracia, participação e políticas públicas

Cap. 5

Ativismo e participação da sociedade civil no Brasil: destruição das instituições participativas e ameaças à democracia?

Angela Vieira Neves

> [...] de resto, você mesmo viu que eu não estou abalado, desanimado e nem deprimido. Meu estado de espírito é tal que mesmo que já fosse condenado à morte continuaria tranquilo e até mesmo, na noite anterior à execução, talvez estudasse uma lição de língua chinesa. [...] Parece-me que em tais condições [1ª Guerra], prolongadas durante anos, e com tais experiências psicológicas, o homem deveria alcançar um grau máximo de serenidade estoica, e adquirir a convicção profunda de que ele tem, em si mesmo, a fonte das próprias forças morais, de que tudo depende dele, de sua energia, de sua vontade, da férrea consciência dos fins que se propõe, e dos meios que emprega para realizá-los – a ponto de jamais desesperar, e não cair nunca mais naqueles estados de espírito – vulgares e banais – a que se chamam pessimismo e otimismo. Meu estado de espírito sintetiza esses dois sentimentos e os supera: sou pessimista com a inteligência, mas um otimista com a vontade (GRAMSCI, 2005, p. 382).

5.1 Introdução

O presente texto tem como objetivo analisar a relação entre o ativismo, a participação social e a ameaça à democracia participativa a partir do resultado de uma pesquisa sobre ativismo em diferentes espaços públicos participativos[1] no Brasil. Como metodologia, foi utilizado o método crítico histórico-dialético, com abordagem qualitativa, tendo como alguns indicadores: ativismo e participação social, práticas políticas e ameaças à democracia no contexto da emergência do governo Bolsonaro. Temos como pressuposto o de que o ativismo e a democracia participativa estão não mais sob ameaça, mas principalmente sendo destruídos e exterminados na sociedade civil, colocando em xeque o Estado democrático de direito.

Os direitos sociais construídos e conquistados pela sociedade civil durante as duas últimas décadas são negados, ou seja, tem-se um ataque ao que denomino de "patrimônio participativo",[2] um legado deixado pela sociedade civil e que está sendo jogado fora, no presente contexto de uma onda à direita no mundo e particularmente no Brasil. Nesse aspecto, concordando com Miguel (2019, p. 59), "os conselhos e conferências estavam em posição subalterna diante da política 'de gente grande', que continuava sendo a negociação entre o Executivo e o Legislativo (e as pressões diretas do capital)". Essa análise refere-se ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que incentivou experiências participativas, muito embora estas nunca tenham ocupado um local

---

[1] Essa pesquisa, apoiada e financiada pelo CNPq, analisou alguns espaços públicos participativos, tais como o Conselho Nacional de Igualdade Racial (CNPIR), o Conselho Nacional das Pessoas com Deficiência (Conade), o Fórum Nacional de Usuários da Assistência social (FNAS) e o Conselho Nacional do Idoso (CNDI), com a realização de 20 entrevistas e a aplicação de 30 questionários no período de 2018-2019, além de análises de documentos e reportagens de jornais.

[2] Esse patrimônio foi fruto de uma construção sólida da sociedade civil, com diferentes instrumentos participativos, e dos movimentos sociais desde os anos 1980, sendo um legado estimulado durante o governo Lula, que ampliou esses arranjos participativos ao fortalecer a inclusão da sociedade civil, mediante o orçamento participativo, conferências, fóruns, conselhos gestores, ouvidorias, comitês, entre outros instrumentos.

de destaque; ao contrário, revelam sua subalternidade, já que a democracia participativa e seus diferentes instrumentos não são hegemônicos diante da democracia liberal e representativa. No entanto, a democracia participativa conseguiu deixar marcas democráticas importantes – por isso, são atacadas pela direita, que é avessa a esse tipo de participação coletiva, vinculada aos movimentos sociais e populares.

Esse ataque ao ativismo da sociedade civil, em um contexto marcado por ondas conservadoras, com uma guinada à direita na direção política e suas consequências para o processo participativo nos diferentes espaços públicos no Brasil, revela não só as ameaças à democracia, mas também um choque que paralisa, que desenha um novo cenário para a participação social na contemporaneidade, e que atinge esse ativismo dos sujeitos.

5.2 O extermínio da democracia participativa?

É sabido que o processo de redemocratização dos anos 1980 teve seu ápice com a Constituição Federal de 1988, a qual representou um divisor de águas para o fortalecimento da democracia na sociedade brasileira. Naquele contexto, o que estava em jogo na agenda pública era a luta pela democracia contra um regime ditatorial. A participação social acontecia "de costas" para o Estado autoritário nos anos 1970-1980. Nos anos 1990-2000, ela se torna uma participação negociada e cogestora com o Estado, por meio de diferentes arranjos participativos (NEVES, 2016).

Esses públicos participativos[3] (AVRITZER; WAMPLER, 2004) aparecem na década de 1990 como uma aposta de inovação democrática, ao buscarem incluir a sociedade civil nos processos decisórios sobre diferentes políticas públicas, ao invés de as decisões ficarem centralizadas no gestor e serem tomadas a portas fechadas, de maneira burocrática.

---

[3] O conceito de público participativo foi desenvolvido por Avritzer e Wampler, ao afirmarem que "compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio de deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas" (AVRITZER; WAMPLER, 2004, p. 215).

A concepção de democracia liberal, hoje, vem associada à ideia de um extermínio dos processos democráticos e suas práticas. Dos estudiosos sobre o tema, percebemos que a sociedade civil no Brasil questiona e não aceita a forma como a democracia, principalmente a eleitoral, é construída pelas instituições no parlamento. Essa questão está vinculada à chamada "crise de representação" que impera no mundo e na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, há um processo de lutas sociais lideradas pelos movimentos sociais, que buscaram fortalecer práticas democráticas na luta por direitos ao forjarem uma outra concepção de democracia, a "democracia participativa".

Nesse sentido, é importante destacar a análise de Rancière (2014) de que, no debate atual, estamos assolados, de um lado, por uma democracia que é criminalizada, em consequência de uma onda neoconservadora e reacionária e, de outro lado, por outra democracia que é conceituada como vitoriosa (democracia liberal). Essa democracia pressupõe uma sociedade pautada em valores antidemocráticos, que também se manifestam e se organizam lutando por direitos civis e individuais, porém em uma direção contrária aos movimentos mais progressistas da sociedade civil na concepção da democracia participativa, que é incriminada. "É uma 'onda participativa às avessas', que afirma suas posições conservadoras, reacionárias, xenófobas e marcadas pelo moralismo, pelo higienismo da pobreza e suas consequências em um mundo dividido entre classes sociais" (NEVES, 2016, p. 25). Essa onda participativa às avessas revela também uma ação, um ativismo que não é democrático, já que existem outros tipos de participação e ativismo na sociedade brasileira, com projetos conservadores e práticas antidemocráticas.[4]

---

[4] A esse respeito, Umberto Cerroni afirma que "o contexto da primeira metade do século XX está repleto de ativismo, tanto na teoria quanto na prática: pensa-se difusamente que agir signifique conhecer e mesmo que a ação deva substituir o conhecimento: por isso, todos se dizem 'revolucionários', dos anarquistas aos fascistas. Este primado da ação derivava de duas matrizes: o mito do progresso alimentado pelo positivismo e a carga negativa acumulada nos povos europeus contra os velhos regimes oligárquicos. Daí resultava uma mistura singular, feita de irracionalismo e de entusiasmo, de niilismo agressivo em relação ao passado e de auto projeção irrefletida para o futuro. Os mitos tecnicistas do positivismo se misturavam com a última vaga do romantismo. Só as terríveis experiências de

Não poderíamos deixar de mencionar que, após o golpe institucional orquestrado no Brasil, com o *impeachment* que depôs a presidente Dilma Rousseff do poder, a democracia e a participação social passaram a sofrer uma ameaça ainda maior, já que, embora tenhamos uma democracia representativa burguesa e liberal sendo legitimada pelo capitalismo, ela também é ameaçada por essas práticas antidemocráticas, fundadas em uma cultura política reacionária e conservadora. Concordamos com Braz, que afirma que "[o] impeachment foi um 'golpe democrático' operado no âmbito da democracia burguesa em funcionamento. Foi, assim, um golpe nas ilusões democráticas geradas pelos limites próprios da ordem burguesa (e de sua democracia), cuja condição cria suas próprias ilusões" (BRAZ, 2017, p. 89).

Por conseguinte, a participação social torna-se muito mais fragilizada diante de um retrocesso histórico de decisões políticas técnicas tomadas a portas fechadas, negligenciando uma "cultura política participativa", que argumentamos aqui ser nosso verdadeiro "*patrimônio participativo*", construído com muita luta e disputa de hegemonia ao longo das três últimas décadas pela sociedade civil.

Durante o governo Temer, esse "*patrimônio participativo*" se encontrava sob ameaça constante, uma ameaça à democracia participativa, que nunca foi hegemônica. Porém, no governo Bolsonaro, muitos desses públicos participativos, construídos historicamente por lideranças comunitárias junto aos movimentos sociais no Brasil, foram destruídos, esvaziados e despolitizados, já que muitos deles não estão sendo respeitados pelos processos democráticos. A imposição de suas representações, a não continuidade das reuniões, o formato institucional totalmente fragmentado, consultivo e deslegitimado pelo governo atual colocam em xeque essas experiências e em choque a participação social. A partir disso, também há uma ameaça à democracia representativa que é construída por uma falsa ideia de democracia burguesa.

Em abril de 2019, início do mandato de Bolsonaro, foi editado o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu, de uma vez só, centenas de

---

duas guerras mundiais encaminhariam a cura. A mudança exigirá um projeto" (CERRONI, 1987, p. 1).

conselhos e órgãos colegiados vinculados à administração pública direta. O argumento usado foi o de "despetizar"[5] esses espaços, uma concepção equivocada que entende a participação social como uma pauta meramente partidária. É uma proposta de desvincular qualquer projeto, programa ou política pública ligada à imagem do PT. Essa questão não é novidade, já que uma pesquisa anterior, realizada com vereadores do munícipio de Barra Mansa, no Estado do Rio de Janeiro, revelou a disputa entre o Orçamento Participativo e a bancada dos vereadores que tinham no OP "uma obra diabólica do PT" (NEVES, 2008). Contrariamente, os espaços participativos foram fruto da luta dos sujeitos, sobretudo da sociedade civil. Extinguir ou esvaziar esses espaços é uma forma de restringir também a democracia.

O referido decreto foi alvo de várias ações judiciais e mobilizações da sociedade civil,[6] o que levou a uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) – a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores. O STF decidiu, em junho de 2019, barrá-la apenas parcialmente, com base apenas no aspecto jurídico: os conselhos criados por lei não poderiam ser extintos, mas os demais, criados por decretos e portarias, sim. Com disso, observa-se que a sociedade civil se encontra fragilizada diante dessa ameaça real, fruto de um governo autoritário e centralizador, que intimida os diferentes espaços públicos participativos, esvaziando seus conselhos e promovendo um grande retrocesso no processo de participação social. Por isso, argumentamos que o atual governo não é apenas neoliberal, mas também neoconservador. É importante destacar que, no discurso neoliberal,

---

[5] Esse termo foi utilizado pelo Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, em 02/01/2019, ao afirmar "que vai promover uma 'despetização do governo'; ou seja, vai demitir todos os comissionados, em uma medida para eliminar petistas da sua pasta". Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jan-03/onyz-despetizar-governo-servico-federal-tecnico. Acesso em: 1 jun. 2020. Esse termo precisa ser melhor estudado, mas o governo Bolsonaro não é o único a vincular ao Partido dos Trabalhadores (PT) esse legado da "participação social", deixado no país de 2003 até o golpe de 2016.

[6] Em abril de 2019, houve um ato na Câmara de Deputados em Brasília, organizado por várias entidades da sociedade civil, contrário a esse decreto.

> [m]uito mais do que uma simples "zona de contato", a articulação da empresa com a família é o ponto de convergência ou intersecção entre normatividade neoliberal e moralismo neoconservador. Mas a concordância entre neoconservadorismo e neoliberalismo não significa que um amálgama ideológico, combinando ingredientes de procedências diversas, não possa tomar o lugar de uma corrente de ideias que hoje se apresenta largamente anêmica (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 380).

Assim, Dardot e Laval (2016, p. 380), ao citarem Wendy Brow, mostram que a autora trata o neoconservadorismo como uma "ideologia": "[n]eoliberalismo e neoconservadorismo diferem sensivelmente, em especial porque o primeiro funciona como racionalidade política, enquanto o segundo permanece uma ideologia".

Essa democracia é ameaçada por um governo que ideologiza suas ações, moralizando qualquer forma de participação coletiva que busque ampliar direitos sociais e demandar do Estado mais políticas públicas e sociais. Esse governo, portanto, nega o histórico da sociedade civil que construiu esse "patrimônio participativo", não respeita a participação, não ouve o clamor das ruas dos movimentos sociais e impõe, por atos, protocolos e ações corporativas do parlamento, em detrimento da vontade popular, decisões de uma elite que vive em um mundo de "Alice no País das Maravilhas", negando as contradições das classes ao ditar ações autoritárias e híbridas.

Esse "patrimônio participativo" não pode ser jogado fora, sob pena de um grande retrocesso no que tange à participação social no Brasil e às conquistas dos direitos sociais. Essas experiências participativas representam uma disputa de hegemonia, nos termos de Gramsci, contra uma cultura política conservadora e reacionária. Essa foi a representação das conquistas e dos diferentes direitos sociais construídos no seio da sociedade civil nessa disputa de hegemonia.

> [...] aqui, a construção de uma nova hegemonia pelas classes subalternas, mais do que uma estratégia de luta ou uma variante do método bolchevique em vista do "assalto" frontal, deve ser uma nova categoria de interpretação da realidade, um processo que permite a

> *participação política e a transformação moral e intelectual das massas* (GRAMSCI, 1975, *apud* SEMERARO, 1999, p. 82, grifo nosso).

Há uma paralisia dos arranjos participativos e um enfraquecimento da democracia representativa, pois o neoliberalismo é ademocrático, parafraseando Dardot e Laval (2016).

> Não estamos lidando com um simples "desencantamento democrático" passageiro, mas com uma mutação muito mais radical, cuja extensão é revelada, a sua maneira, pela dessimbolização que afeta a política. É nesse sentido que Wendy Brown tem sólidas razões para utilizar o neologismo "desdemocratização": a inutilização prática das categorias fundadoras da democracia liberal, tal como se manifesta em especial na suspensão da lei e na transformação do estado de exceção em estado permanente (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378).

Enfim, trata-se de um choque para a democracia representativa e participativa, que paralisa os avanços dos processos democráticos. O argumento apresentado é de que o choque à democracia vai além do mercado, porque entra na subjetividade do cidadão que se reconhece como sujeito-empresa e empreendedor. Esse choque imobiliza a democracia e traz à tona a reafirmação do conservadorismo, a moralização do direito como uma ação perversa e preconceituosa contra aquele que reivindica direitos junto ao Estado.

5.3 Ativismo nos arranjos participativos: esperança ou desespero democráticos?

Um dos indicadores de nossa pesquisa[7] refere-se ao ativismo coletivo. A noção de ativismo aparece na literatura[8] mediante uma série de conceituações diferenciadas: ativismo institucional, social, civil, coletivo e jurídico. Os estudos têm demonstrado que, se de um lado, há um consenso de que o ativismo representa uma ação para além das instâncias do Estado legitimadas no legislativo e nos partidos políticos, por outro, é um ativismo que finca raízes na sociedade civil, particularmente centrado na capacidade dos sujeitos de se movimentarem para dentro ou fora do Estado. Uma capacidade de articulação coletiva que coloca o sujeito político como um cidadão ativo.

A presente pesquisa está associada a um ativismo coletivo, social e democrático. De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 148), o ativismo pode ser um tipo de ação "que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva". Nesse aspecto, os conselheiros da sociedade civil entendem o ativismo e a participação social como instrumentos de formação política, transformação social e mudança, ou seja, são vistos como

---

[7] Essa pesquisa teve parte dos seus resultados publicados em dois artigos: 1) NETA, A. A. L.; NEVES, A. V.; SOUSA, F. B. de. Ativismo, participação social e ameaças à democracia: Um estudo sobre o conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). *In*: SENHORAS, E. M. (org.). *Ciência política:* Poder e establishment 2. Ponta Grossa: Atena, 2021. Disponível em: https://www.atenaeditora.com.br/post-artigo/50747. Acesso em: 13 jan. 2022; 2) NEVES, A. V.; NETA, A. A. L.; BEZERRA, F. P. *et al*. Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários. PRACS – Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Unifap, Macapá, v. 13, n. 3, 2020. Disponível em: https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/6473. Acesso em: 13 jan. 2022.

[8] Abers, Serafim e Tatagiba (2014) falam de um ativismo institucional; Warren (2007) menciona o ativismo civil e os diferentes tipos de ativismo: movimentos sociais organizados, manifestações, manifestações amplas de cidadania, os indignados, manifestações-bloqueio, ações-manifestações socioculturais; Coelho (2015) refere-se ao ativismo judicial; Carvalho (2018) menciona o ativismo trans; Young (2014) fala do ativismo como uma instância que se diferencia da democracia deliberativa; Machado (2007) aborda o ativismo em redes.

mecanismos essenciais de conquista de direitos, de controle democrático por parte da sociedade civil. Ser ativista é lutar por direitos coletivos e pela construção da cidadania nova[9] e ativa, nos termos de Benevides (1992) e Dagnino (1994).

No âmbito do Fórum Social Mundial,[10] segundo Warren (2007), em meio a esses coletivos mais articulados, há uma pluralidade de atores representando uma enorme diversidade temática, que vem fazendo articulações temáticas ou programáticas para além do evento, dando origem a campanhas, redes e fóruns setoriais. Nesse sentido, o Fórum tem-se constituído em um lócus de experimentação e de reflexão sobre o próprio desafio da convivência coletiva no contexto da complexidade contemporânea, caracterizando-se como uma referência, um emblema, um disseminador de outros fóruns temáticos, como os da economia solidária, da educação, da saúde, da segurança alimentar e outros. Por isso, o encontro das diversidades das lutas pela cidadania coloca desafios que são reconhecidos por seus atores, embora estes nem sempre consigam ser incorporados em seus programas de atividades, conforme constatamos na pesquisa realizada sobre esses coletivos.

Daí a importância de ocupar essas diferentes arenas públicas, não apenas para pleitear direitos, mas para o próprio processo de reconhecimento desses sujeitos como sujeitos de direitos.[11] A maioria desses atores relaciona o ativismo à sua história de vida na luta por

---

[9] Para Dagnino (1994), a noção de uma nova cidadania está vinculada à participação, à questão do "direito a ter direitos", o que rompe com a ideia do "cidadão regulado" pelo Estado via trabalho, ou seja, essa concepção de cidadania é mais ampla porque incorpora os sujeitos que lutam por direitos na sociedade civil, reconhecendo-se como uma nova cidadania. Para Benevides (1992), a cidadania ativa foi construída no contexto da Constituição Federal de 1988, graças a uma ampla participação da sociedade civil.

[10] O Fórum Social Mundial (FMS) é um encontro anual internacional articulado por movimentos sociais, ONGs e pela comunidade civil para discutir e lutar contra o neoliberalismo, o imperialismo e, sobretudo, contra desigualdades sociais provocadas pela globalização. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/geografia/forum-social-mundial. Acesso em: 10 jan. 2022.

[11] Vera da Silva Telles (1992) mostra a relação entre pobreza e cidadania ao revelar a incivilidade na sociedade e afirmar a importância do reconhecimento dos mais pobres como sujeitos de direitos.

direitos que pertencem a uma coletividade, conforme se observa em alguns trechos dos depoimentos a seguir, que coletamos ao longo da pesquisa junto aos espaços públicos participativos:

> O ativismo na Constituição de 1988 previa essa participação social nos conselhos; se a gente olhar pra Câmara dos deputados, é uma Câmara elitista de homens ricos, brancos, fazendeiros, pastores, e o que isso reflete? Que os estratos sociais não estão todos ali representados. Então, o ativismo, eu acredito que poderia usar essa palavra, radicalização da democracia. É uma democracia para além daquilo que está escrito. É uma democracia de luta, participativa. Eu acho que direitos... eu não sei se no Brasil nós temos história de algum direito conquistado sem luta, isso responde o que é o ativismo, ninguém dá nada pra ninguém. Ninguém sai por aí tirando dinheiro do bolso e dando pra ninguém. O governo também não dá (Entrevistado 1 – representante do FNAS).
>
> Eu vim para Brasília pela primeira vez no dia 10 de dezembro, saindo do papelão e entrando no avião. Eu comecei a militar no ativismo. Estamos hoje ocupando vários espaços, como o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, o Comitê de População em situação de rua. E nos estados ocupando os espaços de controle social. Mudou a minha história porque eu creio que se eu não tivesse entrado no movimento, eu não estaria nem vivo diante das situações que nós vivenciamos. Então, assim, para mim, o ativismo é um norte para a garantia de direitos. Sabemos que há uma criminalização dos movimentos sociais, do ativismo. Mas ele é importante. O ativismo mudou a minha vida, a participação social mudou a minha história, tanto é que nós estamos aqui nessa luta por garantia de direitos da população de rua que ainda é invisível, inclusive nas universidades (Entrevistado 2 – Representante do FNAS).

Nesse aspecto, o ativismo representa a construção dos atores como sujeitos de direitos, cidadãos ativos, uma nova cidadania gerada por meio da participação social. São eles representantes excluídos, invisíveis para as classes dominantes, que ganham visibilidade na luta pelo seu reconhecimento. Logo, o Estado deve legitimar e reconhecê-los como tal. Do papelão ao avião, esse ativismo não é institucional,

não é individual, é a forma mais radical da democracia viva, um ativismo solidário, coletivo e humano. Somos seres sociais e, portanto, esse ativismo é condição fundamental para a conquista de direitos sociais, para colocar a mão na ferida neoliberal e neoconservadora do Estado, que nega direitos às classes subalternas.

Em suma, como consequência dessa ótica liberal, surge um discurso conservador em relação a esse ativismo ao atribuir a indivíduos-empreendedores, e não a cidadãos, os encargos da sua pobreza e da sua carência, como frutos de um fator individual. Nessa perspectiva de análise, nos reportamos a Albert Hirschman (1992) que ressalta uma tríade, as três teses que serão norteadoras do discurso neoliberal e conservador empregado pela direita. A primeira tese é da perversidade, apontando que qualquer ação só exacerba a situação que se deseja remediar, ou seja, a intenção da ação tem um efeito oposto ao resultado que se pretende. A segunda tese é da futilidade, em que se afirma que as tentativas de transformação social serão infrutíferas. A terceira tese é a da ameaça, a qual argumenta que o custo da reforma ou mudança é alto demais e acarreta consequências inaceitáveis.

No que diz respeito ao governo Bolsonaro, ele não produziu nada; seu efeito mais negacionista foi a afirmação da inércia, da estagnação, como coloca Hirschmann (1992, p. 53) ao explicitar que "(...) a futilidade reduziu-se a uma negação ou subestimação de mudança".

Nesse sentido, um dos argumentos mais pertinentes no discurso conservador refere-se à tese da futilidade. Essa é a armadilha mais perigosa presente nesse discurso, que aposta na não mudança, na não reforma e que, de certa maneira, influenciará diretamente os governos "liberais-democráticos" contra o Estado de bem-estar e contra a democracia que ameaça a liberdade individual. Logo, há uma ideologia, pautada nesse argumento conservador, que aposta contra a participação social e coletiva.

A pesquisa demonstrou que a riqueza desse ativismo, entre os diferentes públicos participativos, significa lutar por direitos, organizar-se e mobilizar-se no terreno da sociedade civil para o fortalecimento da democracia participativa. Esse ativismo revela ações sociais e coletivas na busca da construção da cidadania coletiva, participativa e cidadã. É um

ativismo que reflete a própria trajetória associativa dos sujeitos, no qual há uma identidade coletiva, conforme podemos ver no depoimento a seguir.

> Eu me considero ativista porque eu penso que, para ser ativista, você precisa acreditar naquilo que você defende. Eu acredito que os usuários, esses milhões de pessoas que estão distribuídas pelo país e ainda se encontram em situação de vulnerabilidade mesmo acessando o serviço, porque a vulnerabilidade não passa só pela questão financeira, a questão social é extremamente importante. Eu penso que ser ativista, no meu caso, é estar à frente dessas lutas por direitos, levando emancipação, levando autonomia para as pessoas, apresentando a política de uma forma que ela compreenda, com uma linguagem nossa, própria (Entrevistado 3 – Representante do FNAS).

A autonomia desse ativismo é muito importante para demonstrar o grau de organização, lutas, correlações de forças e enfrentamento ao Estado na disputa por políticas públicas. A pesquisa também confirma a dificuldade da realização de suas demandas, principalmente em conjunturas de governos conservadores e à direita. Quais seriam essas ameaças? Quem são esses sujeitos nesse processo associativo?

5.4 Associativismo coletivo e democracia: um histórico de participação

O conceito de associativismo nesta pesquisa revela o vínculo entre a participação dos conselheiros e a respectiva trajetória política em diferentes organizações da sociedade civil. Com base nos movimentos sociais da década de 1980, Boschi (1987) afirma que o associativismo supõe a existência de um modelo democrático-coletivista com graus variados, em que se expressam, em alguma medida, um elemento de contraorganização e a tentativa de transferir para o âmbito interno a realização de princípios democráticos. A participação se expressaria no esforço de um aprendizado democrático, retomado após um longo período autoritário ou no exercício da cidadania.

Para Boschi, no contexto da década de 1980, sua pesquisa já revelava essa heterogeneidade em vista do surgimento de dois tipos de associativismo, a saber, o associativismo voluntário e civil, ligado às diferentes entidades profissionais, e o associativismo coletivo, com o surgimento dos primeiros embriões dos movimentos sociais, expressos na tríade gênero, raça e etnia.

> Associações voluntárias centradas em interesses de cunho profissional, religioso, lazer e até mesmo aquelas centradas no interesse de influenciar a formulação e implementação de políticas públicas na área de serviços e bens coletivos no meio urbano. Lado a lado ao surgimento de tais organizações, observa-se também o despontar de movimentos mais amplos fundados em algum critério de identidade de base – como sexo e cor, além de movimentos ligados à preservação e afins (BOSCHI, 1982, p. 108).

Entretanto, desde os anos 1990, as organizações da sociedade civil têm se apresentado de forma heterogênea, principalmente, a partir da consolidação do projeto neoliberal. Por isso, reconhecer o vínculo entre associativismo e democracia não significa afirmar que todas as experiências associativas possuem uma direção democrática. É o caso da participação às avessas, que, por meio de ações e movimentos coletivos, expressam o caráter heterogêneo da sociedade civil, ao reforçarem posições conservadoras e reacionárias por meio de práticas antidemocráticas, com vistas à redução dos direitos coletivos (NEVES, 2016).

Assim, é fundamental compreender que esses espaços também são heterogêneos e reproduzem as práticas políticas híbridas existentes na sociedade: uma cultura política participativa e democrática e uma cultura política conservadora e antidemocrática.

Parte-se do pressuposto de que o associativismo está vinculado à trajetória participativa dos sujeitos em diferentes experiências e organizações coletivas, como movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, associações de bairro, conselhos, fóruns, conferências, entre outros. Tais experiências revelam uma perspectiva democrática dos sujeitos nos espaços em que atuam, em termos de debates

e disputa de interesses. Assim, a associação participativa em organizações da sociedade civil permite a construção de uma identidade coletiva. Tem-se aí uma relação entre associativismo e democracia.

Na literatura, o associativismo tem-se mostrado vinculado a diferentes atores da sociedade civil, heterogêneos e diversificados, com projetos políticos em disputa e culturas políticas híbridas. Nos anos 1990, a sociedade civil é marcada pelo crescimento do terceiro setor, com o surgimento de muitas entidades de serviços, de direitos com objetivos e finalidades que ou substituem ou complementam a ação do Estado, ou são entidades de defesa de direitos muito próximas aos movimentos sociais. Essa heterogeneidade do associativismo revela muitas contradições, que não fincam raízes em projetos democráticos ou práticas democráticas.

Do associativismo comunitário[12] e civil nos anos 1970-1980, passou-se a um associativismo religioso, das entidades socioassistenciais, gerencialistas, Oscip[13] que conduzem o associativismo e a representação em muitas dessas instituições participativas. Em pesquisa anterior, são apontadas "as dificuldades da representação da sociedade civil nessas experiências participativas ao desenharem um associativismo de tipo assistencialista centrado em serviços, o que denomino de 'onguização'" (NEVES, 2012).

Esse tipo de associativismo não retrata e nem encontra eco na sociedade civil organizada que ocupa os diferentes espaços públicos participativos incluídos na presente pesquisa, vez que estes reivindicam direitos sociais por meio do fortalecimento de um associativismo comunitário, democrático e coletivo.

Assim, podemos destacar esse perfil associativo dos representantes dos diferentes espaços estudados. Entre os conselheiros da sociedade

---

[12] A questão do associativismo conta com uma extensa literatura. A esse respeito, ver Boschi (1982), que aborda um associativismo civil e voluntário; Warren (2014), que discute as diferentes tipologias do associativismo; Kerstenetzky (2004), que aborda a relação entre associativismo e desigualdade; Fernandes (1994), que discute o aparecimento do chamado terceiro setor, dentre outros.

[13] Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, ou Oscip, é um título fornecido pelo Ministério da Justiça do Brasil, cuja finalidade é facilitar a constituição de parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos.

civil, a maioria relatou ter integrado outras experiências participativas, seja em outros conselhos, seja em outras formas de associativismo, a exemplo de sindicatos, movimentos sociais e estudantis e demais associações. Essas experiências de associativismo possibilitam um maior aprimoramento da prática política dos profissionais e o aprendizado sobre a forma participativa de construir políticas públicas.

No Conselho Nacional de Igualdade Racial (CNPIR), a maioria dos seus representantes é oriunda de movimentos sociais e comunitários e já participaram de outros conselhos de políticas públicas e outras instâncias participativas. Em segundo lugar, vem a tradição movimentalista, pois a maioria participa ou participou de movimentos sociais ligados à luta contra o racismo e ao movimento negro, sendo que todos os entrevistados tinham essa tradição associativa. Nas duas instâncias gestoras de políticas públicas, o Conselho Nacional das Pessoas com Deficiência (Conade) e o Conselho Nacional do Idoso (CNDI), esse indicador também se repete, pois a maioria de seus membros contam com uma tradição associativa em conselhos e movimentos sociais. Tanto no CNDI quanto no Conade, esse grau de associativismo sempre esteve vinculado à representação por identidade, ou seja, ligado à deficiência ou à pessoa idosa. Já no Fórum Nacional de Usuários da Assistência Social (FNAS), todos os entrevistados possuem um grau de associativismo oriundo de experiências participativas, na qual a representação associativa também é vinculada à trajetória movimentalista e comunitária de seus membros; em particular, os representantes dessa instância participativa são os mais vulneráveis, pois, em algum momento, já foram usuários da assistência, quer seja como população de rua ou como usuários do Programa Bolsa Família. Isso também foi demonstrado em pesquisas anteriores (NEVES, 2012, 2010, 2018) e confirma o que a literatura e institutos de pesquisa[14] revelam sobre experiências participativas e o grau de associativismo dentro desses espaços.

---

[14] Dados do Ipea (2013, p. 41) sobre o perfil dos conselhos nacionais também corroboram nossa pesquisa ao afirmarem que “a pesquisa também permite conhecer o perfil participativo dos conselheiros no que concerne a sua atuação em outros conselhos. Poder-se-ia interpretar que esta participação em mais de uma arena trata-se, na verdade, de um aspecto da própria atividade, que requer uma ‘aprendizagem’ ao longo do tempo e um acúmulo de ‘expertise’ tanto em relação

5.5 A destruição dos conselhos: ódio à participação

Em nossa pesquisa, compreendemos a democracia enquanto democratização[15] ao buscar a ampliação dos espaços participativos – daí a concepção de que ela esteja sendo extinta, apesar da vigência do regime político democrático.

Para os sujeitos pesquisados, os espaços participativos são instrumentos fundamentais da democracia, porém insuficientes. É necessário ampliá-los por meio do controle democrático, do ativismo coletivo, de um associativismo comunitário e solidário que construa cidadãos que buscam mais direitos e mais políticas públicas, ou seja, o que se reivindica é mais Estado social. Um dos indicadores da pesquisa foi a percepção da democracia, ou seja, perguntamos se os conselheiros sentiam alguma ameaça à democracia e à própria existência desses diferentes públicos participativos. Nesse aspecto, há consenso entre os pesquisados.

A pesquisa mostrou que, nos marcos da emergência do governo Jair Messias Bolsonaro, há uma ameaça real aos conselhos e aos diferentes espaços participativos, percebida por todos os conselheiros. Não há diálogo com os conselhos, nem com a sociedade civil; o que há é um esvaziamento, uma despolitização e destruição desses diferentes arranjos participativos, uma deslegitimação da democracia participativa. Essa ameaça é materializada no corte de direitos sociais, na criminalização dos movimentos e na segregação acentuada da população pobre e vulnerável, como se pode observar no depoimento a seguir:

> Todos os conselhos, todas as participações sociais democráticas, todo o ativismo no Brasil hoje está ameaçado porque é um governo truculento, um governo militarista, um governo preconceituoso que eu tenho que falar essa palavra, com vários estratos sociais, com povo índio, com o povo negro, com o povo gay. É um governo que olha para essas pessoas com preconceito.

à atividade participativa quanto ao tema em discussão nos conselhos". Ver também outros dados do Ipea, organizados por Avelino, Alencar e Costa (2018).

[15] A democracia é entendida aqui como democratização pensada a partir de Lukács (2008), que afirma a democratização como um processo.

> É um governo separatista, um governo que faz acepção de classe social e isso não poderia acontecer. O nosso presidente tinha que olhar com igualdade pra todo o Brasil e não escolher algumas classes, então eu não acho que é só o conselho que está ameaçado, são as nossas conquistas históricas que estão ameaçadas. A nossa Constituição de 88 já está ameaçada. Ameaçada da seguinte forma: não se cumpre a Constituição, se fala muito mal da Constituição, se fala que o brasileiro tem muito direito, que o povo brasileiro tem muito direito. Eu sei quem é que tem direito. Direito têm só eles. Que tem doze casas de aluguel, auxílio moradia, salário de cem mil reais e enfim (Entrevistado 2 – Representante do FNAS).

A percepção de ameaça que os conselheiros compartilham é fruto da pauta já anunciada em campanha do atual governo: deslegitimação da luta histórica contra todas as formas de opressão, baseada no negacionismo histórico de mecanismos estruturais de dominação e exclusão.

Outros efeitos dessa ameaça, que foram também objeto de consenso na pesquisa, se referem à indiferença e à violência em relação à participação social, coletiva e ativa desses representantes nesses espaços públicos e heterogêneos. Tal violência vai além do uso da legalidade ao se pôr fim, por decreto, às diferentes experiências conselhistas, fóruns e conferências que aconteceram o Brasil nas últimas décadas, mas se estende a práticas intimidatórias, como o não repasse de recursos aos conselhos a fim de inviabilizar suas reuniões, encontros e debates, além do desapreço a toda experiência e profissionalismo dessas pessoas, não só enquanto representantes da sociedade civil, mas como especialistas no assunto. Essa ameaça é materializada no corte de direitos sociais, na criminalização dos movimentos sociais e no genocídio da população negra e pobre, como se pode observar no depoimento a seguir.

> Eu não tenho dúvida dessa ameaça. Assim, hoje, quando nosso presidente incentiva e quer, por meio de decreto, dizer que o exército deve comemorar 1964, é dizer pra gente que ele concorda com tudo

> que aconteceu, que ele pactua com tudo que aconteceu e que, na gestão dele, essas pessoas serão endeusadas e assim seria como dizer "e quem sabe que eu não posso fazer isso novamente". Eu me sinto ameaçado, todos os dias, de fato, eu me sinto ameaçado todos os dias, eu tenho medo, receio do comportamento de ódio das pessoas (Entrevistado 4 – Representante do Movimento Negro no CNPIR).

Nesse sentido, "[...] a indiferença opera com força histórica. Opera passivamente, mas opera. É a fatalidade; é aquilo com o que não se pode contar; é o que interrompe os programas, subverte os melhores planos; é a matéria bruta que se rebela contra a inteligência e a sufoca" (GRAMSCI, 2020, p. 31).

Essa indiferença, operante e ativa, e a negação da história são dois elementos fundantes da cultura política no governo Bolsonaro. Nega-se o histórico de participação social, o "patrimônio participativo" construído pela sociedade civil e todos os direitos sociais conquistados após a Constituição Federal de 1988. "Se, ao contrário, sustentarmos que a democracia repousa sobre a soberania de um povo, o que aparece então é que, enquanto doutrina, o neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente, um antidemocratismo" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 250).

A sociedade civil está paralisada e fragilizada diante dessas ameaças concretas, frutos de um governo autoritário e centralizador, que ameaça os diferentes espaços públicos participativos esvaziando seus conselhos e que impõe um grande retrocesso e intolerância em relação ao processo de participação social. Esse descaso e o esvaziamento da participação são expostos em reportagens de diferentes jornais do país, nas quais Bolsonaro comemora a extinção dos conselhos[16] e das instâncias deliberativas da sociedade civil.

---

[16] Vários jornais mostram o esvaziamento da participação social: "Bolsonaro 'comemora' fim da participação da sociedade civil no governo" (Carta Capital, 15 abr. 2019). Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-comemora-fim-da-participacao-da-sociedade-civil-no-governo/. Acesso em: 14 jan. 2022; "Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos" (Jornal O Globo, 29 jun. 2019). Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-

A participação social e coletiva desses representantes envolve a luta contra práticas autoritárias intolerantes aos processos democráticos, que negam a importância ou a construção histórica desse patrimônio participativo no Brasil. Seus representantes puderam ser ouvidos nesses espaços e, consequentemente, tiveram poder de decidir e de interferir nas diferentes políticas públicas e sociais. A efetiva partilha do poder de decisão havia sido até então bem-sucedida, mediante o princípio da descentralização em busca da universalização dos direitos sociais.

> Por isso, nós somos contra intolerância que é a combinação de autoritarismo e idolatria, pois ela impede qualquer acordo durável, impede que sejam fixadas as regras para a ação *"moralmente obrigatória"*, as quais só podem existir com a participação livre de todos. Essa forma de intolerância leva, necessariamente, a intransigência, a incerteza, a dissolução dos organismos sociais (GRAMSCI, 2020, p. 95, grifos nossos).

Em síntese, a maioria dos entrevistados considera o cenário atual um retrocesso em relação ao que se vinha construindo em termos de política pública para esse segmento, que, mesmo que de forma insuficiente, avançava. Para eles, o contexto atual exige uma maior mobilização, luta coletiva e unificação das lutas de cada segmento para enfrentar a regressão e o desmonte de direitos.

Concordando com Miguel (2019),

> Terra arrasada: esta é a expressão que vem à mente quando se pensa no Brasil dos últimos anos. Tudo aquilo que, com esforço, fora construído a partir do final da ditadura civil-militar, em termos de democracia e de promoção da justiça social, foi destruído em pouco tempo. A ofensiva de direita, o golpe de 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 produziram um

---

consultivos-23773337. Acesso em: 14 jan. 2022; "Governo Bolsonaro paralisa e esvazia conselhos e comissões" (Jornal Metrópoles, 4 mar. 2019). Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/governo-bolsonaro-paralisa-e-esvazia-conselhos-e-comissoes. Acesso em: 14 jan. 2022.

> revés que poucos seriam capazes de prever ou mesmo de imaginar. É um retrocesso que ocorre em múltiplas dimensões" (MIGUEL, 2019, p. 11).

A democracia, portanto, de acordo com os representantes dos conselhos, não está sendo ameaçada, mas está deixando de existir, uma vez que os mecanismos de participação social estão sendo desfinanciados, desativados e/ou extintos. Isso confirma dados de outras pesquisas sobre a falta de recursos para esses colegiados.[17]

5.6 Considerações finais

Várias conceituações têm sido elaboradas nesse cenário perverso à consolidação da democracia: "colapso da democracia", "democracia blindada" ou "em vertigem", destruição do "patrimônio participativo". A presente pesquisa aponta para a relação intrínseca entre a trajetória participativa dos representantes e sujeitos dos movimentos sociais, partidos políticos, associações e sindicatos e o ativismo democrático e coletivo desses públicos participativos. Como conclusão, destaca-se a consolidação do ativismo no terreno da sociedade civil, no qual esses sujeitos se fortalecem e constroem sua mobilização e ação coletiva na luta por direitos. Os resultados revelam alguns efeitos políticos: um ativismo e participação social muito fortes entre os conselheiros da sociedade civil, na resistência e na luta por direitos sociais e políticas públicas; a extinção e esvaziamento dos conselhos, com uma ofensiva

[17] Segundo dados do Ipea de 2018, por um lado, os colegiados têm sua atuação e existência comprometidas pela limitação de recursos orçamentários e, principalmente humanos, à sua disposição; por outro, eles conseguem realizar um conjunto destacado de atividades que os aproximam do cumprimento das suas finalidades (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2018). Uma estratégia de compensação tem sido a dependência cada vez mais intensa do esforço adicional e do sobretrabalho realizado pelas equipes de apoio técnico. Outros dados do Ipea, de 2020, também mostram as dificuldades administrativas e limitantes desses conselhos na atualidade, principalmente após o Decreto nº 9759/2019 (AVELINO; FONSECA; POMPEU, 2020).

frontal ao seu funcionamento; e, por último, a destruição da democracia participativa, ou seja, um ataque ao "patrimônio participativo".

Tanto as respostas dos entrevistados como os resultados da pesquisa no todo mostraram que o ativismo está essencialmente associado à luta por direitos, cujo pano de fundo reflete a disputa de classes e uma busca pela participação nas decisões políticas. Como em um nascimento a fórceps, nesse contexto conservador, nega-se a existência de sujeitos ativos, sujeitos de direitos que lutam coletivamente pelo seu reconhecimento. Esse cidadão coletivo, sujeito político de direitos, desaparece por decreto ou por simples negação desse patrimônio participativo, construído historicamente pela sociedade civil. Tal intolerância nos leva a crer que o pesadelo democrático com que se depara a sociedade civil mostra que "nem o otimismo da vontade nem o pessimismo da razão"[18] explicam as ações que assolam as experiências participativas no governo Bolsonaro. Resta apenas o ódio a tudo o que parece ser civilizatório e humano. Não basta apenas a crítica, o temor e a força, impostas à sociedade, que representam "a banalização do mal" cunhada por Hanna Arendt (1999). A sociedade civil e os conselheiros reagem nesses diferentes espaços participativos e são sujeitos que lutam, se unem, são solidários e "odeiam os indiferentes".

Referências

ABERS, Rebeca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, RJ, v. 57, n. 2, 2014.

ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém:* Um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo, SP: Companhia da Letras, 1999.

[18] Frase atribuída a Gramsci, mas que na realidade foi proferida pela primeira vez pelo dramaturgo, escritor, ensaísta, historiador e musicólogo socialista francês Romain Rolland (1866-1944).

AVELINO, Daniel P.; ALENCAR, J, L; O. COSTA, P.C.B. Colegiados Nacionais: técnicas e atividades rotineiras em tempos de mudanças político-administrativas. *Boletim de Analise Político- Institucional* n. 4 jan-junho. Brasília: IPEA, 2018.

AVELINO, Daniel P.; FONSECA, I. F.; B; POMPEU, J. C. *Conselhos Nacionais e Direitos Humanos. Uma análise da agenda política*. Brasília: Ipea, 2020.

AVRITZER, L.; WAMPLER, B. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, S. P; NOBRE, M. (org.). *Participação e deliberação:* teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. São Paulo, SP: Ática, 1992.

BOSCHI, Renato. *A arte da associação:* política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. São Paulo, SP: Vértice, Revista dos Tribunais, 1987.

BOSCHI, Renato. Associativismo Urbano e Democratização: Algumas reflexões teóricas. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 12/13, 1981-1982.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, SP, n. 128, p. 85-103, jan-abr. 2017.

CARVALHO, Mario Felipe de Lima. Notas etnográficas sobre duas manifestações de rua do ativismo trans no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, SP, v. 33, n. 96, 2018.

CERRONI, Umberto. *Gramsci:* le sue idee nel nostro tempo. Roma: L'Unità, 1987.

COELHO, Inocêncio Mártires. Apontamentos para um debate sobre o ativismo judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 5, n. 2, 2015.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina. *Os anos 90:* política e sociedade no Brasil. São Paulo, SP: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DARDOT; C. LAVAL. *A Nova Razão do Mundo*. Ensaios sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público:* o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro, RJ: Relume-Dumará, 1994.

GRAMSCI, Antonio. *Cartas do cárcere*. v. 1. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2005.

GRAMSCI, Antonio. *Odeio os indiferentes:* Escritos de 1917. São Paulo, SP: Boitempo, 2020.

HIRSCHMANN, Albert O. *A retórica da intransigência*. Tese da perversidade, futilidade e ameaça. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1992.

KERSTENETZKY, Célia. L. Sobre associativismo, Desigualdades e Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, SP, v. 18, n. 53, 2004.

LUKÁCS, György. *Socialismo e Democratização:* escritos políticos, 1956-1971. Organização, introdução e tradução de Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Neto. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2008.

MACHADO, Jorge Alberto S. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 9, n. 18, p. 248-285, jul./dez. 2007.

MIGUEL, Luiz Felipe. *O Colapso da Democracia no Brasil.* Da constituição ao golpe de 2016. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2019.

NEVES, Angela Vieira. *Controle Democrático e Espaços Públicos*: a participação da sociedade civil nos conselhos de assistência social. Relatório de pesquisa entregue ao CNPq. Brasília, DF: 2010 [no prelo].

NEVES, Angela Vieira. *Cultura política e democracia participativa:* um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro, RJ: Gramma, 2008.

NEVES, Angela Vieira. *Democracia e Participação social:* desafios contemporâneos. Campinas: Papel Social, 2016.

NEVES, Angela Vieira. *Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática*: um estudo sobre os Conselhos Nacionais e seu impacto na cultura política Brasileira. Relatório de pesquisa entregue ao CNPq. Brasília, DF: 2018 [no prelo].

NEVES, Angela Vieira; CASTRO, Alba Tereza. *Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social:* uma perspectiva crítica. Brasília, DF: EdUnB, 2012.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo, SP: Boitempo, 2014.

SEMERARO, G. *Gramsci e a Sociedade Civil*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1999.

TELLES, Vera da Silva. *Cidadania e Pobreza*: A cidadania inexistente – incivilidade e pobreza. 1992. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1992.

WARREN, Ilse Scherer. Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 24, 2007.

WARREN, Ilse Scherer. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH*, Salvador, BA, v.27, n. 71, p. 417-429, 2014.

YOUNG, Iris Marion. Desafios ativistas à democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, v. 13, p. 187-212, jan./abr. 2014.

Cap. 6

Memória da participação política das mulheres na resistência à ditadura brasileira de 1964-1985

Maria Elaene Rodrigues Alves

6.1 Introdução

Este texto analisa a contribuição e a participação das mulheres no Movimento da Anistia Internacional e no processo de redemocratização do Brasil, importante ação de resistência à ditadura civil-militar de 1964-1985. Baseado em metodologia qualitativa, o estudo se pautou em pesquisa bibliográfica, informações oficiais do Arquivo Nacional do Estado do Rio de Janeiro e entrevistas com mulheres. O texto está dividido em duas temáticas principais. A primeira trata de analisar, no contexto da ditadura, como as elites econômicas e reacionárias que formavam o bloco pró-imperialismo estavam atentas a esses movimentos e se posicionaram desde cedo para reagir à possibilidade de mudanças, ademais de combater violentamente as perspectivas políticas mais radicais. A segunda aborda a história do posicionamento político das

mulheres durante a ditadura civil-militar, com seus limites, perspectivas e contradições, e contextualiza a participação das mulheres no Movimento da Anistia Internacional, com destaque para a luta pela anistia em meados da década de 1970, que unificou e mobilizou vários partidos, grupos políticos e movimentos sociais.

6.2 A história da participação política das mulheres na ditadura civil-militar

O golpe de 1964 começou bem antes do 1º de abril daquele ano. Por sua vez, a própria tomada do poder pelos militares representa ato maior que a deposição do presidente João Goulart. O que ocorreu foi uma reação conservadora em uma conjuntura que explicitava as disputas de propostas político-econômicas para o Brasil e que interferiram no quadro de desigualdades sociais, econômicas, regionais, culturais e políticas herdadas desde o período colonial e aprofundadas pela industrialização e urbanização dos anos 1950.

As elites econômicas e reacionárias que formavam o bloco pró-imperialismo estavam atentas a essas propostas e se posicionaram desde cedo para reagir à possibilidade de mudanças, ademais de combater violentamente as perspectivas políticas mais radicais. Para além de travar mudanças das estruturas brasileiras, a intencionalidade desses setores era aprofundar o capitalismo, em forte associação com o capital internacional.

A deflagração da ditadura civil-militar de 1964-1985 no Brasil, portanto, não é processo meramente atinente às lutas de classes no plano interno, ainda que resultante de um cenário que procurava revisar longo passado de atraso. O golpe se deu no quadro mundial da Guerra Fria e de disputas entre perspectivas societárias distintas, com a ocorrência de revoluções socialistas e possibilidade de outras, o que sugeria, a muitos setores da esquerda brasileira, a viabilidade de avançar para além da democracia burguesa no país.

A reação conservadora foi intensa e rápida, sendo longamente articulada por lideranças, partidos e instituições ideológicas do grande

capital, e teve nos militares o protagonismo da força. Dessa forma, o golpe deflagrado em 1º de abril de 1964 assumiu caráter de organização civil-militar a serviço de projeto do grande capital, constituindo-se em contrarrevolução.

> O regime vigente, instituído em 1964 através de um golpe de Estado e em nome de *ideais revolucionários*, constitui, de fato, uma contrarrevolução [...] no plano interno [...] [o que] se procurava impedir era a transição de uma *democracia restrita* para uma *democracia de participação ampliada* [...] não só "brecar a revolução dentro da ordem", mas também restabelecer um *status quo ante*, no qual as chamadas "franquias democráticas" apenas teriam eficácia para as classes possuidoras e suas elites políticas [...] no plano externo, o golpe de Estado fez parte de um ciclo amplo, que levou a *Guerra Fria* e a doutrina do *desenvolvimento com segurança* do centro para a periferia do mundo capitalista [...] necessidade própria e urgente – por vezes exacerbada – de solapar e destruir a mudança política revolucionária [...] o Brasil entra nesse cenário como um dos países vitais para a "segurança do Hemisfério Ocidental" (FERNANDES, 2011, p. 157-1958, grifos do autor).

O primeiro aspecto ressaltado por Fernandes (2011), quanto ao nível das disputas de classes no plano interno, confirma as expectativas anunciadas de que alguns setores progressistas (segmentos de esquerda, centro-esquerda e democratas) apostaram em soluções no âmbito da democracia na perspectiva de sua ampliação, quer dizer, buscaram ter mais acesso a liberdades e direitos. O nível dessa luta política, e sua intencionalidade imediata de mais democracia, criava uma instabilidade social que ameaçava os interesses do capital, acostumado com dominação e democracia liberal ou representativa de determinados setores sociais, em especial suas elites, sistema de governo que envolve sujeitos eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses dos cidadãos. Esse caráter controlador da participação popular sempre esteve presente ao longo do processo da "modernização" capitalista. As frações da burguesia articuladas com o aparato estatal sempre se dedicaram à montagem de um complexo mecanismo de controle político e social

da classe trabalhadora e de suas organizações. Como conclui Florestan (FERNANDES, 1975, p. 212): "[...] isso faz com que a 'democracia burguesa', nessa situação, seja de fato uma 'democracia restrita', aberta e funcional só para os que têm acesso à dominação burguesa".

Nesses termos, o capital antecipou sua "revolução" para restabelecer sua própria ordem. Ora, trata-se de uma reação conservadora à possibilidade de mais democracia no Brasil, o que pertinentemente Fernandes (2011) qualifica de contrarrevolução.

A ditadura brasileira de 1964-1985, instituída a partir do golpe de Estado, consolidou uma forma de um capitalismo dependente e criou todas as condições para maiores ganhos do capital, sobretudo o internacional.

> Não é demais lembrar que a instauração do regime autocrático-burguês entre nós significou uma reação ao desenvolvimento de um ativo campo democrático e popular, sustentado na emersão de amplas camadas de trabalhadores urbanos e rurais sob a bandeira das reformas de base no período 1961-1964 [...]. O golpe de 1964 foi o abortamento deste processo, dando consecução a um modelo de desenvolvimento econômico que reforçava o caráter dependente e a integração subordinada do Brasil aos países centrais, bem como a implementação de ações sócio-políticas antidemocráticas que implicaram em reverter o processo de democratização que estava em curso (DEMIER; DURIGUETTO, 2017, p. 12).

Com isso, e a despeito da intencionalidade das lutas dos primeiros anos da década de 1960, aprofundaram-se as condições desiguais construídas ao longo dos séculos da formação do Brasil como nação.

No percurso da história da ditadura civil-militar, as mulheres sempre estiveram presentes em movimentos de contestação e em mobilizações contra aquele contexto de perda de direitos, contra a violência e na luta pela democracia. O movimento feminista,[1] congregando

---

[1] Existem vários feminismos, assim como movimentos de mulheres. Nem todas as organizações do movimento de mulheres definem-se como parte do movimento

diversas bandeiras de lutas das mulheres, tem peculiaridades que devem ser tomadas em consideração no sentido de compreender sua história e seus processos.

Compreende-se o movimento feminista como um movimento social, uma práxis que é tanto teórica quanto política, que se propõe à superação da dominação/exploração patriarcal-racista-capitalista. Sua pauta propõe a igualdade, a liberdade para as mulheres e a emancipação humana.

> As mulheres, para a sociedade patriarcal, têm sido importantes no processo da reprodução social, cujo formato subjetivo e organizador do cotidiano as transformam nas principais responsáveis pelo trabalho doméstico. Já os homens, por sua vez, são considerados a "mola mestra do processo produtivo" e, portanto, "provedores" econômicos da família (ALVES; VIANA, 2008, p. 18).

Nesse sentido, o patriarcado não deixa dúvidas quanto às perversas formas de exploração, dominação e opressão por ele empregadas, porquanto há uma dicotomia entre um mundo público, como privilégio e domínio masculino, e a necessidade de manutenção de uma esfera privada que se relega às mulheres. É importante remeter a discussão também à divisão sexual do trabalho. Segundo a definição de Kergoat (1994), esta tem por características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva, como também, e simultaneamente, a captação, pelos homens, das funções às quais é adicionado um forte valor social (políticos, religiosos, militares etc.).

---

feminista. Sabemos que há mulheres em todos os movimentos sociais, mas nem todos os movimentos sociais enfrentam os problemas da situação das mulheres. Também nem todas as mulheres refletem sobre a situação de dominação e exploração em que vivem. Por isso, nem todas apoiam as causas feministas. São feministas aquelas mulheres e organizações que assim se definem. Em relação ao feminismo, existem várias concepções e vertentes teóricas que direcionam as reflexões e ações no âmbito da atuação feminista, como as liberais, a teoria "queer", os estruturalistas, o pós-coloniais, pós-modernas, o feminismo e o marxismo, o feminismo negro, o feminismo comunitário, o ecofeminismo etc. A esse respeito, ver especialmente Beltrán (2008) e Silva e Camurça (2010). Nesse contexto, explicita-se que o enfrentamento à sociedade patriarcal, racista e capitalista não faz parte dos princípios de todo o movimento feminista ou do conjunto do movimento de mulheres.

Essa forma de divisão social tem dois princípios organizadores: o da separação (há trabalhos distintos para homens e para mulheres) e o hierárquico (ao trabalho de homens é conferido valor superior ao trabalho de mulheres). Se esses dois princípios organizadores se encontram em todas as sociedades conhecidas e são legitimados pela ideologia naturalista, isso não quer dizer, entretanto, que a divisão sexual do trabalho seja um dado "natural" e/ou imutável. Ao contrário, essas modalidades concretas variam fortemente no tempo e no espaço, como o demonstraram exaustivamente etnólogos(as) e historiadores(as) (KERGOAT, 1994, p. 89).

Por sua vez, compreende-se o movimento feminista como de caráter social, práxis que é tanto teórica quanto política, voltada à superação da realidade, sendo marcada pela contestação da dominação/exploração de caráter patriarcal-racista-capitalista. Sua pauta propõe a igualdade e a liberdade para mulheres, que só pode estar voltada à emancipação humana. Tal implica superar a dicotomia entre mundo público, que se reserva como privilégio e domínio masculinos, e mundo privado, que se relega às mulheres. Essas estratégias e representações são impostas ideologicamente pela sociedade como se constituíssem um estado "natural", mas não o são. A condição das mulheres lhes parece, muitas vezes, naturais/normais ou imutáveis, por isso o processo de naturalização da subalternidade. Para Ávila (2015), a

> [s]eparação espaço/tempo entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo instala-se com a chegada da ordem social capitalista. Do ponto de vista histórico, segundo Kergoat (2002), é possível observar que a "estruturação atual da divisão sexual do trabalho surgiu simultaneamente ao capitalismo" [...] e que a relação do trabalho assalariado não teria podido se estabelecer na ausência do trabalho doméstico. Mesmo partindo do pressuposto de que houve, anteriores ao capitalismo, outras formas de divisão do trabalho entre homens e mulheres, essa divisão estava marcada por outra relação entre produção e reprodução, pois a divisão que se expressa nesse sistema está diretamente relacionada à formação social capitalista, na qual a força de trabalho é vendida como uma mercadoria e o espaço doméstico passa a ser uma unidade familiar e não mais uma unidade familiar e produtiva (2015, p. 19).

A divisão sexual do trabalho entre homens e mulheres está diretamente ligada à formação capitalista, no sentido de que esse modo de produção cria várias formas de exploração e subordinação do trabalho doméstico, em geral não o reconhecendo como trabalho. Vale destacar que o trabalho se expressa, na sociedade capitalista e em sua interligação com o patriarcado, principalmente, por meio da divisão social e sexual do trabalho. Na tentativa de contribuir com esse debate, as feministas materialistas afirmam que uma das bases de sustentação do modo capitalista de produção está no modo de explorar o trabalho da mulher. Tal processo se dá tanto na esfera produtiva – em que as mulheres ocupam cargos desvalorizados e recebem baixos salários – como na esfera reprodutiva – materializada na família, por meio do trabalho doméstico, das tarefas reprodutivas e de cuidado não remuneradas (CISNE, 2012).

Compreende-se que o patriarcado está presente em várias sociedades e, particularmente no capitalismo, os poderes se entrelaçam. Portanto, tais "poderes" passam a ser observados não mais apenas nos limites do espaço doméstico, mas também no espaço de trabalho das mulheres e na sua participação política, assim como na reprodução das relações de opressão vivenciadas por elas no âmbito familiar, nas diferentes formas de violência e opressão a que são submetidas no espaço urbano e rural, no público e privado.

Faz-se necessária a conceituação das relações que estruturam a sociedade, porquanto é a partir delas que se reconhece o modo de interferência dessas bases estruturadoras nas relações sociais entre as pessoas. Essa constatação é válida no que se refere à participação política das mulheres, tanto em um contexto anterior quanto na atualidade. Nesse sentido, é importante resgatar o marco do surgimento do feminismo que foi na Revolução Francesa, em 1789, quando as mulheres participaram massivamente das lutas, questionaram a ordem vigente, inseriram-se nos movimentos populares, lutaram contra a Igreja e a monarquia. Assim fazendo, as mulheres reivindicavam principalmente direitos políticos. Em outros termos, além de lutarem pela materialização do poder popular em contraponto ao poder burguês, as mulheres começaram um movimento histórico em torno do direito

de participar ativamente da vida pública, considerando os aspectos do trabalho, da educação e da representatividade política.

Mais adiante, durante a Comuna de Paris, conforme Gurgel (2011),

> [a]s mulheres assumiram na comuna, como em outros momentos da história, um claro compromisso de classe com a luta socialista. A participação decisiva das mulheres em 1871, na Comuna de Paris, foi uma grande experiência histórica de luta pela liberdade da mulher e de toda a humanidade, mesmo que não tenha alcançado a importância histórica da experiência da Revolução Russa (GURGEL, 2011, p. 33).

A luta das mulheres nesse período enfrentou muitos desafios, expressando reivindicações quanto aos direitos civis e políticos, como também no tocante à participação em organizações de trabalhadores(as). Com isso, buscavam apoio para as suas próprias reivindicações que, acima de tudo, implicavam igualdade e liberdade para todos e todas. Como ressalta Gurgel (2011),

> Daquele momento em diante, em diferentes conjunturas, o feminismo ocupa a cena pública, com suas bandeiras e estratégias em direção ao questionamento e superação das bases da exploração-dominação que demarcam a experiência das mulheres ao longo da história patriarcal. [...] o feminismo trouxe à tona questões que não apenas estavam ligadas ao interesse das mulheres, mas também confrontavam diretamente os mecanismos de exploração do capital (GURGEL, 2011, p. 126).

O período referente à chamada “segunda onda” do feminismo[2] corresponde a um contexto mundial bastante conturbado. De fato, os anos 1960

---

[2] A “segunda onda” feminista é reconhecida por estar compreendida no período que se estende da década de 1960 até à de 1980. Já marcada pela conquista anterior de direitos, as feministas ganharam espaço, mais uma vez, e conseguiram ser ouvidas pela sociedade. Esse segundo movimento recebeu o slogan “O pessoal é político” e teve várias contribuições, como a da feminista Carol Hanisch. A nova fase identificava o problema da desigualdade, integrando as

foram de uma intensidade profunda de movimentos, seja no plano político, seja no âmbito cultural, principalmente na Europa e nos Estados Unidos.

> Durante [aquela] década, na Europa e nos Estados Unidos, o movimento feminista surge com toda a força, e as mulheres pela primeira vez falam diretamente sobre a questão das relações de poder entre homens e mulheres. O feminismo aparece como um movimento libertário, que não quer só espaço para a mulher – no trabalho, na vida pública, na educação –, mas que luta, sim, por uma nova forma de relacionamento entre homens e mulheres, em que esta última tenha liberdade e autonomia para decidir sobre sua vida e seu corpo. Aponta, e isto é o que há de mais original no movimento, que existe uma outra forma de dominação – além da clássica dominação de classe –, a dominação do homem sobre a mulher – e que uma não pode ser representada pela outra, já que cada uma tem suas características próprias. [...] no Brasil, a década de 1960 teve uma dinâmica diversa em relação ao resto do mundo. O país, nos primeiros anos da década, teve grande efervescência. Já no ano de 1963 foi de radicalizações: de um lado, a esquerda partidária, os estudantes e o próprio governo; de outro, os militares, o governo norte-americano e uma classe média assustada. Em 1964, veio o golpe militar, relativamente moderado no seu início, mas que se tornaria, no mitológico ano de 1968, uma ditadura militar das mais rigorosas, por meio do Ato Institucional n.5 (AI-5), que transformava o Presidente da República em um ditador (PINTO, 2003, p. 16).

A participação política das mulheres nos anos 1960 e 1970 no Brasil foi diferenciada. Tal conjuntura foi marcada por um contexto político diverso, incluindo desde grupos de mulheres conservadoras, que aderiram ao fortalecimento da ditadura civil-militar e para ele contribuíram, como de outras mulheres que militaram e se organizaram contra a ditadura civil-militar, no campo e na cidade.

---

dimensões culturais e políticas, encorajando as mulheres a se politizarem e a combaterem as estruturas sexistas de poder (PINTO, 2003).

Solange de Deus Simões demonstrou em “Deus, Pátria e Família” (1995) o papel das mulheres conservadoras, a exemplo da organização da Marcha da Família com Deus pela Liberdade. Essa mesma percepção do papel das mulheres conservadoras no período também é ressaltada por outras autoras.

> Em 1964, Igreja, latifundiários, empresários e militantes manipularam milhares de mulheres de camadas pobres para fazerem a Marcha com Deus pela Liberdade, com manifestações em diversas capitais brasileiras que visavam influenciar a população, recurso utilizado pelos golpistas para ‘mostrar que tinha apoio popular’ (TELES, 1993, p. 53).

A história da resistência das mulheres à ditadura brasileira não aconteceu por um viés explicitamente feminista; muitas vezes, elas se engajaram em oposição ao regime como militantes de agrupamentos de esquerda, sem explicitar pautas específicas. Em outros termos, embora pudessem sonhar com um mundo socialista, não necessariamente lutavam pelos direitos das mulheres e sim por igualdade nas relações entre homens e mulheres.

> As mulheres assumiram a condição de militantes das organizações de esquerda mais pela convicção política do que pelo fato de serem mulheres. [...] poucas mulheres ocupavam postos de direção nas organizações de esquerda. Outro fator importante é que a condição da mulher não tinha relevância na vida das organizações de esquerda, pois não era tratada política ou teoricamente. Somente após a reorganização da esquerda brasileira, no final dos anos 1970, a questão da mulher passa a ser debatida (COLLING, 1997, p. 67).

A ascensão do movimento feminista foi complexa e bastante turbulenta. De certa forma, ela se expressa também, naquele momento histórico, nas lutas de massa das mulheres com enraizamento popular, caracterizadas de forma bastante apropriada por Sarti (1998) como uma “trajetória particular do feminismo”. Assim, o movimento de

mulheres no Brasil, nesse período, formou-se a partir de duas vertentes principais que se cruzaram: militantes feministas vinculadas ou originárias das organizações e partidos de esquerda, e mulheres organizadas em movimentos populares como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), os Clubes de Mães, os movimentos reivindicativos de saúde e creches etc. Tais vertentes, por sua vez, comportam uma multiplicidade de inserções, de níveis de organização, de priorização de áreas de luta e reivindicações e, obviamente, de visões do que é, ou deveria ser, o movimento de mulheres.

As feministas que se organizaram no país, vinculadas em sua maioria às organizações e partidos de esquerda, atuaram politicamente articuladas ao conjunto das mobilizações femininas, dando à sua atuação um tom próprio. Influenciaram e foram influenciadas pelas demandas das camadas populares, reportando-se também a mudanças pleiteadas em várias lutas no sentido da garantia dos direitos das mulheres.

Em meio à ditadura civil-militar, esse movimento chegou a ser considerado como um desvio pequeno-burguês por parte de segmentos da esquerda.

> Eram tempos difíceis aqueles da ditadura militar. Especialmente para as mulheres que tinham que lutar contra o inimigo externo – os militares, e com o interno – as organizações de esquerda, que olhavam para aquele movimento com a impaciência (VENTURA, 1988, p. 36).

O movimento de mulheres e algumas de suas lutas específicas naquele período eram desafiadores para as organizações de esquerda. As bandeiras consideradas "específicas das mulheres", tais como a luta contra a violência particular a esse segmento, as reivindicações por creches e/ou a própria participação feminina nas organizações eram tidas como risco para a luta central. Em outros termos, naquele momento e na concepção de alguns homens dirigentes de partidos e organizações, a luta devia ser exclusivamente contra a ditadura civil-militar.

> As mulheres assumiram a militância nas organizações de esquerda negando a sua condição de mulher. As organizações eram espaços fundamentalmente masculinos, o que impunha às mulheres a necessidade de se colocarem como militantes, diluindo as relações de gênero na luta política mais geral. Os homens militantes tinham posições diferentes porque viam as militantes também como mulheres (COLLING, 1997, p. 75).

Muitas barreiras começaram a ser rompidas na metade dos anos 1970 e iriam implicar uma reviravolta no movimento feminista, que estabelece como centro das discussões a relação homem-mulher. De fato, os debates feministas também giravam em torno de lutas pela anistia e pelo retorno das liberdades democráticas, além das demandas que impactam a vida cotidiana, como a necessidade de creches. Em todos os casos, essas demandas particulares das mulheres e as demais reivindicações por melhorias na vida diária a partir de políticas sociais representavam símbolos da oposição contra a ditadura civil-militar. Além disso, elas incluíam matérias específicas, tais como violência doméstica, condições de trabalho das mulheres, direitos reprodutivos, aborto e sexualidade. Antes tímidos, esses debates passaram a ser mais explícitos – a título de exemplo, nessa época, dois veículos de caráter militante foram criados: os jornais *Brasil Mulher* e *Nós Mulheres*[3].

É importante salientar que essas mulheres em luta contribuíram para várias mudanças no período da ditadura civil-militar, embora, infelizmente, o debate sobre o feminismo ainda fosse muito incipiente. O movimento feminista brasileiro, em consonância com o feminismo latino-americano, apenas se consolidou na qualidade de movimento mais amplo em meados da década de 1970, no contexto da luta contra o regime civil-militar de 1964-1985. Cabe relembrar que esse foi um momento também marcado por aguda crise econômica, que implicou elevação das taxas de desemprego e subemprego, bem como arrocho

---

[3] Esses jornais representaram a imprensa feminista alternativa, que surgiu no estado de São Paulo, Brasil, na segunda metade dos anos 1970. “Essa imprensa se tornou um espaço de expressão de uma linha política intimamente vinculada ao despertar das mulheres para as ideias feministas do período posterior à luta armada contra a ditadura no Brasil” (LEITE, 2003).

salarial e corte de gastos sociais. Muitas mulheres participaram de algumas dessas lutas, destacando-se por sua participação na cena política e no Movimento contra a Carestia.

Portanto, nesse contexto de ebulição política, social e cultural, de efervescência em torno das liberdades civis e de igualdade de direitos, muitas mulheres assumiram um papel importante. É possível ressaltar sua participação tanto no campo da política em geral quanto, especificamente, no que se refere às relações patriarcais, pois elas romperam com códigos e imposições sedimentados na época.

No país, conforme já exposto, a história da participação das mulheres na cena política e social, naquele período, nem sempre esteve marcada pelo viés explicitamente feminista, ou seja, pelas lutas e discussão de seus próprios direitos enquanto sujeitos e pela igualdade nas relações entre homens e mulheres.

> Durante os 21 anos em que o Brasil esteve sob o regime de ditadura civil-militar, as mulheres estiveram à frente nos movimentos populares de oposição, criando suas formas próprias de organização, lutando por direitos sociais, justiça econômica e democratização. O movimento operário que se organizou nos anos 70 é seguramente o ator mais importante neste cenário. Os movimentos de mulheres constituem a novidade (SOUZA-LOBO, 1991, p. 269).

No final dos anos 1970, diversos setores sociais liderados pelas mulheres se uniram em torno da campanha contra a intensificação das torturas e das medidas ditatoriais. Nessa mesma perspectiva de contestação à ditadura civil-militar, as mulheres também tiveram papel fundamental na luta pelo movimento da anistia política e, nos anos 1980, uniram esforços em torno da campanha pelas "Diretas Já".

> Enfim, as mulheres tiveram um papel de extrema importância no combate ao regime militar implantado no Brasil, saíram às ruas, muitas vezes, em passeatas exclusivamente femininas, esconderam armas, foram à luta

> armada, abrigaram militantes, traduziram jornais comunistas estrangeiros e organizaram sequestros. Além de romperem com estereótipos do ser mulher em relação à vida pública e privada (CARVALHO, 1982, p. 53).

Enquanto no Brasil as mulheres organizavam as primeiras manifestações, as exiladas, principalmente em Paris, França, entravam em contato com o feminismo europeu e começavam a se reunir. Tal processo se deu apesar da grande oposição dos homens exilados, seus companheiros na maioria, que viam o feminismo como um "desvio" na luta pelo fim da ditadura e pelo socialismo. Vale destacar uma carta política lançada pelo Círculo de Mulheres Brasileiras[4] em Paris em 1976, o que dá uma boa medida da difícil situação em que essas mulheres se encontravam:

> [n]inguém melhor que o oprimido está habilitado a lutar contra a sua opressão. Somente nós mulheres organizadas autonomamente podemos estar na vanguarda dessa luta, levantando nossas reivindicações e problemas específicos. Nosso objetivo ao defender a organização independente das mulheres não é separar, dividir, diferenciar nossas lutas das lutas que conjuntamente homens e mulheres travam pela destruição de todas as relações de dominação da sociedade capitalista (PINTO, 2003, p. 54).

Trata-se, de fato, de uma análise sobre o pensamento político de mulheres que romperam laços autoritários de dominação e que,

---

[4] O Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris era constituído por vinte mulheres que publicaram um boletim de 1975 até 1979. A sede das reuniões era a Maison du Brésil e, segundo Anette Goldberg, uma de suas integrantes, elas sofreram forte influência do feminismo francês. O Círculo chegou a contar com cem mulheres, a maioria na faixa dos 30 anos, que iam se repartindo em subgrupos, segundo suas amizades e/ou preferências por temas de discussão e/ou práticas desenvolvidas. Uma coordenação, composta por uma representante de cada subgrupo designada em sistema de rodízio, deveria agilizar a circulação de informações no interior do Círculo, e uma Assembleia Geral se reunia, mensalmente, para debater temas considerados mais importantes e tomar decisões (GOLDENBERG,1997, p. 150).

de várias formas, contribuíram para mudar a história do Brasil. O movimento feminista, naquele momento de repressão, traduz a rebeldia das mulheres ao identificar a subordinação e ausência de igualdade a que estavam sujeitas. Assim, elas procuraram criar uma proposta ideológica para reverter essa desigualdade e opressão, concretizada na construção de um fazer político de oposição aos mecanismos que impediam o desenvolvimento de sua consciência como seres autônomos e que permitisse superar o processo que lhes negava participação na vida pública e privada.

Pode-se asseverar, portanto, que a presença das mulheres na cena social brasileira nas últimas décadas tem sido inquestionável.

> A presença das mulheres na arena política foi, assim, construída no período da ditadura, a partir dos anos 60, sendo um dos elementos que contribuíram para os processos de mudanças no regime político, além disso, mulheres também compuseram a coluna vertebral de muitas das organizações de sociedade civil e partidos políticos de oposição que com êxito desafiaram regras autoritárias durante os anos 70 e início dos 80 (ALVAREZ, 1998, p. 45).

De fato, é possível afirmar que a resistência política, na luta específica das mulheres, representa e continua a representar um desafio para as organizações feministas no interior dos partidos de esquerda.

6.3 Mulheres e participação política no Movimento da Anistia Internacional

A luta pela anistia, em meados da década de 1970, unificou e mobilizou vários partidos, grupos políticos e movimentos sociais. Entre esses diversos atores, fazia-se presente o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – aquele de "oposição consentida" à ditadura civil-militar e que, aos poucos, se transformou em partido de oposição real, por agrupar diferentes organizações políticas de resistência e democratas; a Igreja Católica; o Movimento Estudantil; movimentos de bairros e de favelas;

movimentos de profissionais liberais (como advogados, jornalistas, professores); e outros de novo tipo que estavam se reconstruindo, como os movimentos negro, operário-sindical e de mulheres.

A aglutinação desses movimentos políticos estava em consonância com a reação da sociedade naquele momento, englobando, inclusive, setores da burguesia que passavam a divergir do regime ditatorial. É exatamente a luta pela anistia que consegue articular os diferentes setores sociais e se impor como uma decisão política que se pronunciava, pública e organizadamente, contra a ditadura civil-militar (MERLINO; OJEDA, 2010). Isso ocorreu logo depois que a burguesia atingiu o auge de seu poder e dominação, a partir do aumento da exploração do trabalho nos termos criados pela ditadura civil-militar (IANNI, 1981), gerando também reações do novo segmento da classe operária da região do ABC paulista. Dessa nova conjuntura, nasceram as condições objetivas para a intensificação e o alastramento dos conflitos de classe e para a própria organização operária nos locais de trabalho e moradia, na cidade e no campo (BATISTONI, 2001, p. 33).

Os movimentos e organizações sociais, emergentes a partir da segunda metade dos anos 1970, combatiam não apenas o autoritarismo institucional, mas construíam uma nova noção de "cidadania", procurando superar também o "autoritarismo social". É nessa conjuntura que uma das dimensões do feminismo no Brasil contribuiu para a construção de uma nova experiência de direitos, forjada na prática da reivindicação na arena política.

É notável, ainda, que esses movimentos por direitos políticos, civis e sociais, antiautoritários e populares, tenham agregado às suas reivindicações específicas a anistia e, dessa forma, contribuído para o processo de ampliação do seu estatuto. Nessa ampliação e redefinição, explora-se o exemplo das relações entre os "Movimentos de Anistia" e os movimentos de mulheres, destacando-se que essa nova luta política se estrutura com a constituição do Movimento Feminino pela Anistia (MFPA). Partindo do protagonismo das mulheres – tanto com a criação do MFPA e, depois, dos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBA) –, constrói-se a campanha pela anistia, fruto da indignação de

vários setores da sociedade brasileira e do desejo de dar um basta à ditadura civil-militar (MERLINO; OJEDA, 2010).

> No segundo semestre de 1975 é criado o Movimento Feminino pela Anistia, com o propósito de mobilizar a opinião pública contra as arbitrariedades do governo militar, esposas, mães, filhas e companheiras saíram às ruas para denunciar as prisões, torturas, assassinatos e desaparecimentos dos/das atingidos/as pela repressão (COLLING, 1997, p. 44).

Nesse sentido, o MFPA surgiu no Brasil em 1975 pela articulação de mulheres paulistas em defesa dos atingidos pelo regime autoritário a partir de 1964, tendo como objetivo inicial a conquista da anistia.

Dialogando com Sarti (2004), observa-se que o MFPA juntou-se a outros movimentos criados ou liderados por mulheres mobilizadas, entre as décadas de 1960 e 1980, na América Latina, especialmente na região do Cone Sul. Sob motivações semelhantes às do MFPA são registrados movimentos, naquelas décadas, no Uruguai, Argentina, Chile, Paraguai, Bolívia e Brasil, que enfrentaram ditaduras articuladas pela Operação Condor, em sua aliança entre aparatos repressivos de países que passaram a agir além-fronteiras.

A ditadura civil-militar prendeu, torturou, matou e ocultou cadáveres, em estratégias de guerra que contaram com o patrocínio de diferentes órgãos do Estado e de setores da sociedade civil, com impactos diferentes na vida de homens e mulheres, diretamente relacionados às suas posições distintas nas relações patriarcais.

O programa mínimo dos comitês constituídos por esses movimentos exigiu a libertação imediata de todos os presos políticos; a volta dos exilados, banidos e cassados; a reintegração política, social e profissional dos funcionários públicos ou privados demitidos por motivos políticos; o fim radical e absoluto da tortura; a revogação da Lei de Segurança Nacional; o desmantelamento do aparato repressivo; o esclarecimento das mortes e dos desaparecimentos por motivação política; o julgamento dos responsáveis (MERLINO; OJEDA, 2010).

> Uma confluência de fatores contribuiu para a eclosão do feminismo brasileiro na década de 1970. Em 1975, a ONU declara o Ano Internacional da Mulher, pelo impacto que já se fazia sentir do feminismo europeu e norte-americano, favorecendo a discussão da condição feminina no cenário internacional. Essas circunstâncias se somavam às mudanças efetivas na situação da mulher no Brasil a partir dos anos 1960 [...], pondo em questão a tradicional hierarquia de gênero (SARTI, 2004, p. 36-37).

O que se deseja afirmar, por sua relevância, é que muitas mulheres já lutavam por liberdade e justiça antes da declaração da Organização das Nações Unidas (ONU). E, de fato, foi graças à organização e pressão do movimento de mulheres/feministas que esse organismo passou a fazer uma política com olhar mais atento para as mulheres.

Naquele mesmo ano de 1975, Therezinha Zerbini lançou o Movimento Feminino pela Anistia, que teria papel muito relevante na luta pela anistia, ocorrida em 1979.

> Terezinha Zerbini foi uma mulher que se destacou por levar a bandeira da anistia para o mundo público, apesar das graves restrições impostas pela ditadura. Mas ela é, sem sombra de dúvida, uma mulher polêmica. Foi presa, em 1969, envolvida com o empréstimo de um sítio em Ibiúna, onde se realizou o famoso congresso da União Nacional de Estudantes-UNE (PORTO, 2009, p. 135).

A anistia de 1979 permitiu, no começo dos anos 1980, a volta das mulheres que estavam exiladas, reencontro que contribuiu para fortalecer a corrente feminista no movimento das brasileiras. Essas mulheres traziam em sua bagagem não apenas alguma elaboração de sua experiência política anterior, como também a influência de um movimento feminista atuante, sobretudo na Europa.

Além disso, a própria experiência de vida no exterior, com uma organização doméstica distinta dos tradicionais padrões patriarcais da sociedade brasileira, repercutiu decisivamente tanto na vida pessoal quanto na atuação política dessas mulheres. O saldo do exílio de umas e

da experiência de outras de terem ficado no país nos anos 1970 e construído o feminismo local deu a esse encontro de aliadas um novo panorama.

> O Movimento Feminino Pela Anistia não foi um fato isolado, foi consequência do afloramento do feminismo brasileiro duramente reprimido no período ditatorial. Assim como na Europa e na América do Norte, no Brasil também houve essa luta efervescente pela igualdade entre as pessoas (PORTO, 2009, p. 45).

As mulheres que lutavam por melhores condições de vida lutavam, ao mesmo tempo, por aqueles que tiveram seus direitos políticos cerceados pela repressão estatal. Desse modo, o Movimento Feminino pela Anistia foi ganhando força, se articulando e se sustentando nacionalmente.

> Aos poucos, os núcleos do MFPA se expandiram pelo Brasil e, já nesse primeiro ano de atuação, suas militantes reuniriam 16 mil assinaturas para o "Manifesto da Mulher Brasileira", que reivindicava a anistia política. A partir desse momento, o tema da anistia política ganhava a cena pública como palavra de ordem agregadora da luta de diferentes setores de oposição ao regime militar (PORTO, 2009, p. 47).

De fato, o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) surge a partir da reunião de seis mulheres de São Paulo, quando, em 13 de abril de 1975, a advogada Therezinha Zerbini, líder do movimento, foi presa durante o regime militar por atuar a favor da anistia. Porto (2009) nos traz o seu depoimento:

> "[d]epois que saí do Presídio Tiradentes e vi a situação dos outros presos, achei que devia fazer algo para eles e quando fui para a conferência [do ano Internacional da mulher, em 1975], no México, já fui com ideia, a de lançar o Movimento Feminino pela Anistia, e como sou muito lutadora, já sabia que a coisa iria para a frente. Os núcleos de anistia alastraram pelo Brasil inteiro" (PORTO, 2009, p. 136).

Dessa forma, o período da ditadura civil-militar representou tempos difíceis para as famílias não só de Therezinha Zerbini e seu marido, mas também para todas as mães, filhas, esposas, mulheres militantes que, apesar do desgaste, não se deixaram enfraquecer na luta pela anistia. O MFPA ganhou força nacional ao demonstrar para a população a importância de conceder anistia aos exilados e presos políticos. Desde então, o país foi adquirindo abertura política, até que, em 1988, foi promulgada a primeira Constituição democrática do Brasil.

O movimento pela anistia foi a primeira campanha política nacional depois do AI-5, sendo o ano de 1977 uma data importante nesse processo, ao marcar um momento de retomada das lutas e manifestações políticas públicas nas principais capitais do Brasil. Segundo Porto (2009, p. 48), a partir de 1978, em todos os anos eram organizadas passeatas e manifestações pela anistia e, assim, várias conquistas foram tornando o MFPA ainda mais forte. A revogação do AI-5 e dos decretos de banimento de 120 exilados são alguns dos exemplos dessas conquistas.

Em 1979, foi aprovada a Lei nº 6.683, a Lei da Anistia Política (BRASIL, 1979), embora sem a amplitude que o movimento queria que ela tivesse,[5] ou seja, que abrangesse todos os que foram presos, exilados, mortos e dados como desaparecidos. O texto da lei procurou atender a essa demanda, porém não de modo satisfatório, já que deixou de fora cerca de 195 "terroristas" (PORTO, 2009, p. 50). Percebe-se nitidamente que a Lei da Anistia deixava a desejar e recebeu inúmeras críticas, principalmente em relação ao reconhecimento dos desaparecidos políticos e daqueles que foram comprovadamente mortos, mas cuja família não teve a oportunidade de sepultar, além da falta de punição para os que foram torturadores durante a ditadura

[5] "A anistia no Brasil tem, portanto, um caráter complexo, como insiste em dizer o próprio presidente da Comissão da Anistia, Sr. Paulo Abrão. Ela representou, por um lado, uma conquista parcial da sociedade e dos grupos que lutavam pela 'anistia geral e irrestrita' (e que viram a anistia como resultado, ainda que imperfeito, dessa luta); mas por outro lado, ela foi também uma vitória parcial dos militares e da classe dirigente que aprovou uma anistia limitada e se desobrigou da apuração das responsabilidades e dos crimes cometidos pelo regime" (D'ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 2012, p. 61).

civil-militar. Ações como a anistia foram importantes, mas legaram muitos desafios para a defesa dos direitos humanos no Brasil.

A Lei da Anistia não representou a anistia desejada; foi parcial, restrita e, além disso, permitia certo entendimento no sentido da proteção aos militares e perpetradores da violência do Estado. Apesar disso, é inegável o que representou a promulgação de tal lei. A ditadura estava afrouxando "lenta, segura e gradualmente", como é conhecido e retratado histórica e caracteristicamente no processo de "abertura".

> Nesse sentido, é possível supor que a abertura política não foi baseada em um projeto de redemocratização coerente e previamente articulado. Segundo Maria Celina D'Araújo, "podemos caracterizar a abertura como um projeto, que se iniciou pelo alto, com importantes passos liberalizantes, mas que logo virou processo, cujo rumo foi determinado por muitas forças". Dessa maneira, Geisel assumiu a Presidência tendo que enfrentar não apenas a crise política e econômica herdada dos governos anteriores, mas também a crise interna deflagrada dentro do próprio regime por setores que viam na abertura política uma forte ameaça à sua permanência no poder. As Forças Armadas, como é possível supor, tinham em sua composição uma série de divergências de posturas, comportamentos e alinhamentos, sendo essa característica um dos maiores desafios enfrentados por Geisel durante seu mandato (D'ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1995, p. 39).

Depois de tantas atrocidades cometidas e da articulação de vários movimentos sociais, não havia como manter o mesmo regime do auge de 1968. Retomando, contudo, o foco do desenvolvimento da exposição aqui realizada e dialogando com Porto (2009), é importante considerar que atuar no Movimento Feminino pela Anistia equivalia a fortalecer a ação dos grupos, lutar contra a ditadura e participar da reorganização de movimentos sociais. Encontram-se, assim, relatos de ex-militantes que consideram, em suas ações ou trajetórias "mais politizadas", diferentes motivações e formas de explicação de ingresso no MFPA.

Por outro lado, é ainda necessário registrar a história dessas mulheres, tidas como "transgressoras", como incentivadoras de novos

comportamentos que repercutem ou são considerados importantes na narração do ingresso no movimento. Morar fora, participar de movimentos de protesto de caráter internacionalista, dar cobertura a militantes clandestinos, sair à rua de forma mais independente, frequentar bares, fumar ou agir clandestinamente em organizações políticas propriamente ditas, são comportamentos que constroem perfis diferenciados, no processo de "politizar-se" e/ou de tomar consciência da necessidade de participar e se inserir na realidade de seu país.

No contexto da ditadura civil-militar, e também da anistia no Brasil, foram múltiplas as experiências vivenciadas pelas mulheres, e a sua militância esteve relacionada não apenas à contestação do regime político da época, mas também à consolidação da sua presença no espaço público-político. Elas colocaram em xeque valores e hierarquias estabelecidas no contexto social vigente e, ao abraçarem a causa coletiva da militância, romperam com o que era tradicionalmente esperado de uma mulher, adotando outras identificações, até então a elas negadas. Assim, para além de sua militância de luta e resistência, percebe-se que, no decorrer desse processo, essas mulheres quebraram normas, tabus e toda uma gama de valores que a sociedade lhes impunha e que afetava de forma decisiva as suas vidas.

Nos anos 1980, o movimento de mulheres no Brasil passa a ser uma força política e social consolidada, com muitos desafios e várias demandas de lutas. As ideias feministas difundiram-se no cenário social do país, produto não só da atuação de suas porta-vozes diretas, mas do clima receptivo de uma sociedade que passava por um momento de mudanças e vivia um contexto de resistências por parte dos movimentos sociais, que lutavam por direitos frente às diferentes dimensões das condições de vida e de trabalho. Os grupos de mulheres e feministas alastraram-se pelo país.

Dessa forma, é possível afirmar que a história de luta das mulheres já percorreu um longo caminho e, considerando que todo movimento é dialético, passou por avanços e recuos.

> Não obstante, pode-se dizer que "a estratégia do feminismo em tornar visível a questão da mulher, sua exclusão e desigualdade [...], foi vitoriosa". A formação de

> movimentos em que as mulheres reivindicam questões básicas – como saúde, água, esgoto, postos de saúde, ou seja, bens públicos – são diferentes daqueles que problematizam outras questões que, por serem específicas, constituem novos atores, os quais introduzem novas lentes e novas práticas sociais, formando novas identidades e novos sujeitos sociais e políticos (SOUZA-LOBO, 1991, p. 220).

No Brasil, como também em vários países da América Latina, as mulheres se fizeram e se fazem visíveis por meio de uma multiplicidade de expressões organizativas, uma infinidade de reivindicações e formas de luta.

> Se houvesse a possibilidade de se escrever uma história "completa" das mulheres seria uma história milenar da opressão, tal como ela tem, desde tempos imemoriais, se inscrito na trama das relações sociais de classe e de gênero, sociedades afora, atravessando a história da humanidade até os nossos dias. Seria também a história de resistência a esta opressão, ora por meios sutis ora por meios mais diretos e políticos. Seria, com certeza, uma história de dor, mas também de conquistas e desafios. Historicamente, a relação de subordinação das mulheres em relação aos homens foi e continua a ser sustentada por uma divisão sexual e desigual do trabalho (ALVES; VIANA, 2008, p. 18).

Em síntese, os movimentos feministas e de mulheres se organizaram no país, vinculados em sua maioria às organizações e partidos de esquerda, atuaram politicamente articulados ao conjunto das lutas pelos direitos das mulheres e, certamente, em algumas mobilizações realizadas, deram à sua atuação um tom próprio. Influenciaram e foram influenciadas pelas demandas das camadas populares, atinentes também a mudanças em várias lutas no sentido da garantia dos direitos das mulheres.

Muitas mulheres militaram contra a ditadura civil-militar; dessas, algumas não se consideram feministas e nem conheciam o feminismo, mas deram contribuições importantes naquele contexto de várias violações de direitos e de violências. O Movimento Feminino pela Anistia teve muitas limitações, mas foi importante na luta em torno

da organização das mulheres. O fundamental é que as estratégias, as práticas e as ações utilizadas naquele contexto foram capazes de produzir mobilizações que transformaram reivindicações pontuais em algo que continuou movendo muitas mulheres em diversas organizações.

6.4 Considerações finais

Conclui-se que a resistência à ditadura civil-militar contou com a participação ativa de muitas mulheres, de diversas formas, ainda que sempre em menor número que os homens. Não foi a quantidade de mulheres participando dessas organizações que rompeu com os papéis tradicionais, mas a qualidade dessa atuação e a coragem de resistir e lutar. Elas se destacaram em vários espaços, como o movimento estudantil, sindicatos e organizações clandestinas, desafiando o papel de passividade e do espaço privado que é destinado à mulher pela sociedade patriarcal. Muitas mulheres enfrentaram o machismo disseminado em toda a sociedade em um contexto que não se afigura exclusivamente como um golpe militar, mas antes, que se caracteriza pela ação dos militares, que avançaram com suas tropas para coagir o presidente João Goulart, com o respaldo e a serviço de grandes empresários e da oligarquia financeira e de grandes jornais que representavam os interesses desse capital nacional e internacional, além de organizações que atuaram, durante anos, preparando a derrocada do governo legítimo.

No percurso da história da ditadura civil-militar, as mulheres sempre estiveram presentes nos movimentos de contestação e mobilizações contra aquele contexto de perda de direitos e de violências. Por sua vez, também se registram mulheres que saíram às ruas para pedir a deposição de Jango – movimento constituído basicamente por mulheres de classe média, que tiveram papel estratégico na instalação do governo autoritário com a famosa "Marcha da Família com Deus pela Liberdade".[6] No campo

---

[6] "A Marcha da Família com Deus pela Liberdade" foi um movimento urbano ocorrido em março de 1964 e que consistiu numa série de manifestações ou "marchas", organizadas por setores conservadores do clero, articulados com as elites

da resistência, outras atuaram de muitas formas, organizando-se em partidos e movimentos de esquerda, como ligas camponesas, clubes de mães, associações, movimento estudantil, Comunidades Eclesiais de Base, contra o custo de vida e por creches, entre outras questões.

Este texto objetivou trazer a memória coletiva, as histórias de lutas e de resistências das mulheres que continuam silenciadas nos livros, nos documentos e na história de maneira geral, dando lugar à pluralidade e singularidade histórica, isto é, trilhando experiências que vão além das narrativas tidas como universais. Nesse sentido, buscou-se resgatar e explicar esse momento obscuro da história nacional com um recorte voltado à contribuição das mulheres na luta por direitos, liberdade e democracia. Além disso, é imprescindível que, nesse processo de reconhecimento da história, esteja presente também a mulher militante como sujeito político, reconhecendo sua contribuição para algumas mudanças naquele contexto de ditadura civil-militar. Para finalizar, ressalta-se que essas mulheres ousaram não apenas enfrentar a ditadura, mas também, hoje, a partir da provocação desta pesquisa, a enfrentar e vasculhar suas memórias, expor suas dores, angústias e lembranças mais íntimas, a fim de perpetuar a memória do que aconteceu durante o doloroso processo de ditadura de 1964-1985 no Brasil. Considera-se que uma ditadura não se apaga com eleições, ausência de participação popular, pragmatismo e acordos políticos e nem mesmo com uma Constituição, embora eleições e constituições sejam imprescindíveis. Os militares não pagaram pelos seus crimes, e, do ponto de vista dos militantes, não houve, de fato, uma anistia. Tampouco a memória desse período histórico foi amplamente reconstruída e divulgada.

Urgências de ontem e de hoje, pois, em tempos sombrios como o atual, o Brasil expõe suas feridas desse tempo histórico com novas formas autoritárias e um profundo desconhecimento, por parte das novas gerações, do significado e das consequências da ditadura civil-militar. No discurso e debates correntes, essa constatação figura em comparações desavisadas entre os anos da ditadura brasileira e os atuais,

---

hegemônicas. Congregou segmentos da classe média que temiam o perigo comunista. Seus participantes eram favoráveis à deposição do Presidente da República.

seja retomando o medo da ameaça comunista – fantasma que nunca ameaçou, de fato, o Brasil –, seja na manutenção de parte da legislação da época, seja nas práticas políticas do pós-ditadura. Também se revela a partir do desconhecimento dos processos econômico-políticos e socioculturais que marcam a formação social brasileira e que foram determinantes, em seus rumos, para o regime ditatorial.

Referências

ALVAREZ, Sônia. Feminismos latino-americanos. *Revistas de Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, RJ, n. 2, p. 265-284, 1998.

ALVES, M. E. R.; VIANA, R. (org.). *Política para as mulheres em Fortaleza:* desafios para as desigualdades. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2008.

ÁVILA, M. B. Feminismos, pesquisa e produção do conhecimento em Serviço Social. *In*: TEIXEIRA, M.; ALVES, M. E. R. (org.). *Feminismo, gênero e sexualidade:* desafios para o Serviço Social. Brasília, DF: Abaré, 2015.

BELTRÁN, E. *et al*. *Feminismos:* debates teóricos contemporâneos. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

BATISTONI, Maria Rosângela. *Entre a fábrica e o sindicato:* os dilemas da oposição sindical metalúrgica de São Paulo (1967-1987). 2001. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, SP, 2001.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm. Acesso em: 13 jun. 2018.

CARVALHO, L. M. Mulheres que foram à luta armada. Entrevista. *Jornal Mulherio*, São Paulo, SP, v. 6, mar./abr. 1982.

CISNE, M. *Gênero, divisão sexual do trabalho e serviço social*. São Paulo, SP: Outras Expressões, 2012.

COLLING, Ana Maria. *A resistência da mulher à ditadura militar no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Rosa dos Ventos, 1997.

D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Glaucio Ary; CASTRO, Carlos. *A volta aos quartéis:* a memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro, RJ: Relume-Dumará, 1995.

DEMIER Felipe; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Democracia blindada, contra reformas e luta de classes no Brasil contemporâneo. *Argumentum*, Vitória, v. 9, n. 2, p. 8-19, maio/ago. 2017.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil:* ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Guanabara, 2011.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GOLDENBERG, M. *Mulheres e militantes*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 5, n. 2, 1997.

GURGEL, Telma. O feminismo como sujeito coletivo total: a mediação da diversidade. *Cadernos de crítica feminista*, Recife, ano V, n. 4, p. 30-47, 2011.

IANNI, O. *A Ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

KERGOAT, Danièle. A classe operária tem dois sexos. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 2, n. 3, 1994.

LEITE, R. de S. C. Brasil Mulher e Nós Mulheres: origens da imprensa feminista brasileira. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 11, n. 1, jan.-jun. 2003.

MERLINO, Tatiana; OJEDA, Igor (org.). *Direito à memória e à verdade:* luta, substantivo feminino. São Paulo, SP: Caros Amigos, 2010.

PINTO, Célia Regina. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PORTO, Fabíola Brigante Del. *A luta pela anistia no regime militar brasileiro:* a constituição da sociedade civil e a construção da cidadania. São Paulo, SP: Perseu Abramo, 2009.

SARTI, Cynthia Andersen. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, SP, v. 64, p. 38-47, fev. 1988.

SILVA, Carmen Silvia Maria da; CAMURÇA, Silvia. *Feminismo e movimentos de mulheres*. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2010.

SIMÕES, Solange de Deus. *Deus, pátria e família*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

SOUZA-LOBO, Elizabete de. *A classe operária tem dois sexos*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1991.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1993.

VENTURA, Zuenir. *1968, O Ano que Não Terminou*. São Paulo, SP: Planeta, 1988.

Cap. 7

Controle democrático e democratização: o desmonte dos mecanismos institucionais

Melina Sampaio de Ramos Barros

7.1 Introdução

O controle democrático é entendido como parte do processo de democratização da sociedade, que incorpora mecanismos institucionais e não institucionais na tomada de decisão compartilhada do poder público com a sociedade civil. No Brasil, os mecanismos institucionais passaram a ganhar maior notoriedade na década de 1990, como resultado das lutas por abertura democrática do período anterior. A implementação desses mecanismos na estrutura estatal sofreu entraves e limitações desde a sua incorporação à institucionalidade, tendo em vista o caráter antidemocrático[1] do neoliberalismo que se consolidou no país no mesmo espaço de tempo.

---

[1] Esse caráter não sinaliza que o ordenamento político que acompanha o neoliberalismo seja explicitamente autoritário ou ditatorial, mas, sim, que a

O século XXI tem apresentado um novo cenário para os mecanismos institucionais de controle democrático, em que se blinda a possibilidade de partilhar decisões com a sociedade civil e se extinguem mecanismos que promovam conflito e disputa de interesses com a lógica dominante. O objetivo deste capítulo é realizar um resgate conceitual sobre o controle democrático e analisar o seu desenvolvimento, com ênfase no processo de desmonte dos mecanismos institucionais, principalmente, a partir de 2014. Dessa forma, por se tratar de uma análise teórica, o percurso metodológico adotado corresponde a uma pesquisa documental, com base em decretos e projetos legislativos que versam sobre o tema no período abordado.

A estrutura do manuscrito foi dividida em três partes explicativas: a primeira localiza o debate de democratização no capitalismo a partir de uma perspectiva crítica; posteriormente, conceitua-se controle democrático como um contraponto ao termo controle social, hegemonicamente utilizado para denominar os mecanismos institucionais; por fim, é abordado o contexto do desmonte dos mecanismos institucionais, em um cenário de desdemocratização.

7.2 Breves considerações sobre democratização no capitalismo

No sistema exploração-dominação do capitalismo, forjado pela relação simultânea e recíproca entre economia e política, a democracia

---

institucionalidade democrática do neoliberalismo tem um sentido antidemocrático, é vazia de conteúdo e meramente ornamental. Brown (2011) deixa expresso que a democracia no neoliberalismo é vazia de sentido na medida em que o processo político neoliberal assalta o conteúdo da democracia, em um movimento contínuo de desdemocratização. Na mesma linha de pensamento, Dardot e Laval (2016) anunciam que o neoliberalismo atua para a desativação da democracia, em que o conteúdo da "democracia neoliberal" é o próprio antidemocratismo, que se pauta na noção de que não deve haver nenhuma forma de controle sob o direito privado, mesmo que ele resulte do jogo democrático. Dessa maneira, a existência do neoliberalismo não anula a presença de movimentos em busca da democratização ou da presença de projetos que visem as liberdades democráticas, mas esses movimentos se realizam em confronto e em disputa com a ideologia neoliberal na dinâmica da realidade.

sofre um entrave central: o regime político do capitalismo é determinado pela estrutura desigual de exploração de uma classe sobre a outra. O formato de democracia aceitável[2] no capitalismo não pode incidir sobre a sua base assimétrica, de tal forma que esse modelo é assegurado apenas como garantia de direitos individuais e da participação de uma elite representativa.

O capitalismo constitui-se em formas políticas de dominação que se concentram, principalmente, na figura do Estado. O Estado capitalista expressa a concentração do poder político mediante aparelhos institucionais que se apresentam de maneira separada dos interesses de classe e grupos antagônicos, o que denota a falsa aparência de neutralidade que abarca todos os cidadãos sob o mesmo signo dos direitos jurídicos e legais. Parte-se da compreensão de Estado ampliado, desenvolvida por Gramsci (2014), o qual se caracteriza pela atuação das instituições civis que se aglutinam para o exercício de dominação ao poder do Estado estrito, isto é, na condensação entre sociedade civil e sociedade política.

A sociedade civil utiliza os seus mecanismos para difundir a hegemonia[3] dominante, mas também apresenta interesses conflitantes na busca pelo direcionamento social. A luta por hegemonia torna-se uma estratégia política fundamental, no sentido de travar disputas ideológicas e alcançar o direcionamento político. Compreende-se que a construção hegemônica das classes subalternizadas deve ser realizada pelo movimento contínuo e permanente de democratização que se expressa em todos os níveis – político, econômico e cultural. Por isso, afirma-se que a democratização precisa ser um norte comum ao direcionamento hegemônico, que envolva a utilização estratégica dos mecanismos institucionais e não institucionais de democracia para a construção de novas práticas que consigam tensionar e denunciar o autoritarismo dos aparelhos do Estado capitalista.

---

[2] Expresso pela democracia liberal.

[3] Hegemonia é uma categoria desenvolvida por Gramsci para aludir à direção política, moral e intelectual da sociedade, que é incutida pelos aparatos ideológicos da sociedade civil e difundida pela sociedade política (GRAMSCI, 2014).

A democratização radical das relações sociais não é compatível com as experiências democráticas permitidas pelos regimes políticos das formações capitalistas. Ellen Wood (2011) defende essa incompatibilidade ao situar que a democracia representativa, ou democracia burguesa formal, foi formulada e pensada como mecanismo de poder que legitima um grupo parlamentarista-burguês, uma vez que não coloca em perigo a manutenção dos interesses da burguesia. De acordo com a autora, isso reforça a alienação da esfera política e a sua separação da estrutura econômica, que segue as suas próprias regras. Esses aspectos ressaltam os limites emancipatórios da democracia em seu sentido jurídico-formal escrito no arcabouço legal das constituições dos Estados capitalistas modernos.

Com isso, a democracia, na qualidade de regime político marcado apenas por sua institucionalidade, torna-se restrita para o enfrentamento das desigualdades, tendo em vista que ela não consegue modificar as estruturas causadoras dessas assimetrias. As garantias legais, ainda que no âmbito formal, são progressos fundamentais para assegurar condições mínimas às classes e grupos mais subalternizados no capitalismo. A democratização, ao ultrapassar o status de regime, deve, assim, ser tomada como um movimento estratégico para alcançar níveis avançados, no âmbito da esfera política, no que se refere à luta pela garantia de direitos e cidadania. Em conformidade com Souza Filho e Gurgel (2016), o processo de democratização, a partir de determinantes econômicos, políticos e sociais, realiza conexões vitais e necessárias entre emancipação política e emancipação humana.[4]

A democratização não é a *única* mediação possível no horizonte emancipatório, mas possui distinções que não devem ser negligenciadas, na medida em que conta com instrumentos específicos e estratégias únicas. Nesse sentido, é preciso reconhecer as ferramentas que a

---

[4] Conforme Marx (2010), a emancipação política representa o máximo de ganhos dentro do ordenamento político capitalista, restrito ao âmbito dos direitos e da cidadania. Ainda que seja um progresso fundamental, o autor enfatiza, em sua obra, a necessidade de ter um horizonte que ultrapasse a emancipação política (limitada ao ordenamento jurídico-legal do capitalismo) para alcançar a emancipação humana, que visa romper com as formas de exploração e dominação.

democracia capitalista utiliza para realizar, em oposição a ela mesma, um projeto de democratização de cunho emancipatório. Para tanto, urge extrapolar o campo da institucionalidade legal e "reverter as formas de dominação subjacentes a ela" (MIGUEL, 2018, p. 41), tendo em vista que

> [a]s divisões de classe, gênero e raça continuam determinando trajetórias sociais diferenciadas, bloqueando o acesso de alguns a espaços de poder ou prestígio e produzindo a distribuição desigual de vantagens e desvantagens. Estabelecem formas não apenas de desigualdade, mas de dominação social. Por isso, são o alvo legítimo das lutas por mais democracia (MIGUEL, 2018, p. 42).

É imprescindível a disputa, dentro da institucionalidade burguesa, por mais abertura democrática, ainda que limitada, pois ao tempo em que ela revela as disparidades de poder resultantes da hegemonia dos grupos dominantes, também apresenta as suas fragilidades (MIGUEL, 2018). O conflito entre os diferentes projetos societários sobre a concepção e o desenvolvimento da democracia envolve fundamentos divergentes quanto à atuação do Estado, os níveis de participação e o que deve e pode ser democratizado. Entre as diferentes correntes – representativa, participativa, deliberativa, radical, entre outras –, são diversas as concepções que giram em torno da liberdade, participação, responsabilidade, igualdade e autonomia, bem como sobre o melhor caminho a ser traçado para a sua constituição. Assim, a democracia, na qualidade de regime e de modelo, é um termo que necessita estar acompanhado de um predicado, no intuito de lhe atribuir o sentido e o conteúdo que estão sendo apresentados.

De certo, nenhum modelo puro de democracia estará isento de críticas e contradições em uma sociedade essencialmente desigual. Por isso, aqui, parte-se da noção de que a democracia não deve ser lida como uma prescrição a ser seguida; elege-se um posicionamento que não vai ao encontro de nenhum modelo puro de democracia. Prefere-se utilizar o conceito de *democratização*,[5] ao invés de

---

[5] O posicionamento encontra fundamentação na obra de Lukács (2008) quando o autor adota o termo democratização como preceito metodológico, ou seja,

democracia na qualidade de regime político, por compreendê-lo como processo permanente de democratização de todas as esferas que constituem as relações sociais, sejam elas políticas, econômicas, culturais ou sociais. A defesa desse conceito se dá mediante a fundamentação de que ele é um movimento de construção permanente, um caminho que faz frente às assimetrias estruturais do capitalismo (LUKÁCS, 2008).

Brown (2011) defende que a democratização é um princípio inacabado. Segundo a autora, a democratização se configura como projeto político contínuo, direcionado a alcançar mais tecidos de poder, em busca do compartilhamento dos poderes, em um percurso sem fim. Entretanto, não se podem gerar ilusões sobre esse compartilhamento no ordenamento capitalista. A democratização no capitalismo não consegue alcançar as suas máximas. É nessa lógica que o controle democrático deve estar inserido, para que não ocorram análises ingênuas e nem deterministas.

7.3 Controle democrático e os projetos políticos em disputa

O controle democrático tem como fundamento a democratização das decisões do Estado e do espaço público. É constituído como um terreno político permeado por dissensos e conflitos de interesses na construção da coisa pública, com ênfase na atuação da sociedade civil, que reivindica incidência nas decisões públicas. Na forma de "controle coletivo, que emana da base da sociedade, em prol da ampliação da democracia e da cidadania" (PEREIRA-PEREIRA, 2012, p. 227), o controle democrático deve ultrapassar as fronteiras da tomada de decisão

---

como caminho, ao afirmar que busca "[...] tratar a democracia (ou melhor, a democratização, dado que, também neste caso segundo uma abordagem ontológica, trata-se sobretudo de um processo e não de uma situação estática) de um ponto de vista histórico, como concreta força política ordenadora daquela particular força econômica sobre cujo terreno ela nasce, opera, torna-se problemática e desaparece. [...] fala-se frequentemente da democracia como de uma situação estática, deixando-se de lado, ao caracterizar tal situação, o exame das orientações evolutivas reais, embora somente deste modo seja possível uma correta conceituação do problema" (LUKÁCS, 2008, p. 85).

no âmbito institucional para construir prerrogativas fundamentadas na mobilização e pressão social.

O conceito de controle democrático é defendido na medida em que se afasta da noção de controle social, trabalhada e empreendida de diferentes formas pelos campos teóricos da sociologia, principalmente por Durkheim, que a descreveu no sentido da manutenção da ordem e integração social (ALVAREZ, 2004). O controle social também pode remontar ao controle do Estado sobre a sociedade, por meio da implementação de políticas públicas, com o objetivo de apaziguar os grupos sociais (CORREIA, 2000). Contudo, o signo do controle social, no Brasil, sofreu ressignificações, a partir do movimento em busca da abertura democrática, com reivindicações que pautavam a construção de mecanismos institucionais de participação para discutir com a sociedade civil a gerência do que é público.

Nessa direção, Correia (2000) defende a necessidade de disputar o significado do conceito de controle social, com o intuito de revertê-lo das suas prerrogativas originárias para ser usado como o controle do Estado pela sociedade, a partir da ampliação das esferas públicas de decisão. O termo controle social ficou amplamente conhecido na sociedade brasileira, principalmente, com a criação dos mecanismos de participação institucionalizada, como os conselhos e as conferências. Conforme Correia (2000, p. 12), "esta participação foi concebida como controle social, ou seja, como controle que a sociedade deve ter sobre as ações do Estado e, consequentemente, sobre os recursos públicos, colocando-os na direção dos interesses da coletividade".

Apesar de considerar a ampla aceitação do termo controle social nas produções acadêmicas e da administração pública para caracterizar a gerência, compartilhada com a sociedade, daquilo que é público, o termo, no geral, se refere apenas aos mecanismos institucionalizados de decisão. Assim, defende-se o uso do conceito *controle democrático*, uma vez que ele rompe com as possíveis confusões sociológicas imbuídas no uso de controle social e passa a se referir à atuação da sociedade de forma mais ampla, por considerar tanto a participação institucionalizada como a não institucionalizada para influir sobre os processos de decisão pública. Leva-se em conta também que o termo

democrático não qualifica o conceito; parte-se do pressuposto de que a democracia não é um valor em si mesmo e precisa sempre ser acompanhada de predicados que a qualifiquem. Por isso, concorda-se com a afirmativa de que "devemos substituir a ideia de 'controle social', por controle democrático, ou seja, pela capacidade da sociedade civil em dar a direção político-ideológica na construção da hegemonia" (NEVES, 2012, p. 215).

O controle democrático é exercido pelo protagonismo da sociedade civil por meio da participação institucionalizada (conselhos, conferências, fóruns) e pela participação não institucionalizada (movimentos sociais, coletivos). Os mecanismos institucionais se tornaram espaços estratégicos para tensionar a cultura política tradicional, marcada pelo elitismo autoritário,[6] freando e denunciando o avanço da lógica neoliberal e seus efeitos perversos sobre as políticas sociais e os direitos. Correia (2006, p. 129) concorda ao afirmar que o avanço da participação institucional "torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização". Entretanto, seria ingênuo atribuir tal tarefa a esses mecanismos sem considerar a estrutura organizativa burocrática do Estado brasileiro, além de correr o risco de homogeneizar a sociedade civil como defensora dos direitos em sua totalidade. A sociedade civil é heterogênea, não virtuosa em si mesma, composta por grupos e classes antagônicos e em conflito, que podem defender projetos de caráter democrático ou antidemocrático.

Afirma-se, portanto, que é preciso se afastar de posturas que levem ao politicismo ou ao determinismo, em que os mecanismos institucionais do controle democrático ou alcançam tudo ou não alcançam nada (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014). Por esse ângulo, é coerente lembrar a impossibilidade do desenvolvimento da democratização de forma plena em uma sociedade fundada em estruturas desiguais, para, então, tomar nota dos limites da institucionalidade

---

[6] A expressão faz referência a Coutinho (2011) ao sinalizar que o conteúdo da cultura brasileira é forjado pela exclusão das classes subalternas nos processos decisórios, em virtude da presença de uma elite autoritária.

capitalista. A efetividade do controle democrático dentro desses limites, na sua realização prática, necessita da articulação dos mecanismos institucionais com os não institucionais de forma ampla. Assim, os representantes dos espaços institucionais devem estar ancorados nos espaços de luta que se localizam fora do campo institucional para estabelecer a representação das bases e ampliar e diversificar os interesses na disputa por hegemonia. Nessa linha de pensamento, o controle democrático não é um espaço coeso e de consenso, mas se configura como uma arena de conflito e de construção coletiva. A sua realização não se dá por um processo mecânico e automático, mas pela pressão e mobilização dos representantes de diferentes grupos de interesses.

Miguel (2011) defende que, mesmo sob o manto de uma nova institucionalidade, a representação efetivada nos mecanismos institucionais de controle democrático continua como um exercício assimétrico de poder entre representantes e representados, que não desfaz o entrelaçamento da democracia existente com as desigualdades. O autor enfatiza que a pluralidade representativa, com novos sujeitos, não dissolve a desigualdade política, na medida em que permanece a concentração da representação de uma pequena parcela de sujeitos. Depreende-se que a representação nos conselhos e conferências, ainda que possua uma configuração institucional diferente da tradicional, pode acontecer de forma descolada da base social. Por isso, a qualificação dessa representação é essencial se realizada em aproximação com a participação popular e com a inclusão dos interesses que geram conflitos na construção da política, tendo em vista que dentro de uma "sociedade desigual, os grupos dominados não possuem apenas perspectivas diferentes de grupos dominantes: possuem também interesses conflitantes" (MIGUEL, 2011, p. 35).

Além da qualificação representativa no controle democrático, a efetivação desse controle não se dá de forma isolada, como se ele fosse apenas um escopo de tomada de decisão. Duriguetto e Souza Filho (2014) defendem a tese de que as deliberações tomadas nesses espaços só são efetivadas a partir das condições orçamentárias que se estabelecem, no sentido de possibilitar que as intervenções dos mecanismos de controle democrático possam tensionar a destinação

do fundo público. O controle democrático, se realizado em uma perspectiva contra-hegemônica,[7] também pode disputar a direção política e proporcionar uma reflexão ampla acerca dos direitos e das políticas sociais. Dessa forma, ele tensionaria algumas funções do Estado capitalista, ao articular as dimensões política, cultural e econômica como forma de enfrentamento e resistência à dominação hegemônica.

No entanto, desde a implantação dos mecanismos institucionais de controle democrático e da abertura democrática do Estado brasileiro, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o controle democrático defronta-se com as ideias-força do neoliberalismo. A ideologia neoliberal tem se caracterizado como um projeto societário cujo princípio é reorganizar a sociedade capitalista para o seu desempenho contínuo, embora tenha surgido como ideologia reativa ao cenário de crise dos anos 1970. De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo se baseia na premissa de que o Estado deve ser fortalecido para controlar o poder dos movimentos sociais e sindicatos e ser contido em relação aos gastos sociais e intervenção no mercado econômico, com o objetivo de reanimar o capitalismo mundial.

A refuncionalização do Estado, no período, se tornou basilar para esse processo, com o intuito de gerar as condições necessárias à inserção do país na nova dinâmica capitalista. A chamada contrarreforma[8] do Estado brasileiro baseou-se na reação conservadora e monetarista do neoliberalismo, caracterizada por seu aspecto regressivo e de restrição aos direitos conquistados na carta constitucional de 1988. Behring (2003) expõe que a condução da contrarreforma do Estado é

---

[7] A contra-hegemonia é apontada como a disputa, de forma crítica e alternativa, pela direção política, moral e ideológica vigente na sociedade burguesa.

[8] Em conformidade com Coutinho (2010), a contrarreforma se define por seu caráter conservador, ou seja, uma restauração sem revolução, destituída do sentido progressista atribuído à reforma. Na mesma lógica contrária à noção progressista incutida no conceito de reforma, Behring (2003) aborda o caráter retrógrado da contrarreforma do Estado, uma vez que ela se configura como um movimento que serve para atender e se adaptar às novas configurações do capital sob a égide de um novo pacto modernizador, que, em favor do sistema financeiro e na direção do ajuste estrutural, governa a partir da retirada de direitos da classe trabalhadora.

antidemocrática e reatualiza a ideia do mito fundador, elaborado por Chauí (2000), que é marcado pelo signo do privilégio e do prestígio das classes dominantes desde a formação do país. A contrarreforma refuncionalizou o Estado brasileiro e reestruturou a gestão governamental sob a lógica gerencialista, com a criação de mecanismos que fazem retroceder os avanços constitucionais e legislativos da época em prol do direcionamento do investimento público para o mercado. Com isso, a contrarreforma marca o modo de governar o país sob a ideologia neoliberal e incide principalmente nas políticas sociais e direitos, gerando efeitos deletérios à classe trabalhadora.

À luz da consolidação neoliberal, da contrarreforma do Estado e da abertura democrática, os mecanismos de controle democrático foram institucionalizados para permitir a gestão compartilhada das políticas públicas entre governo e sociedade civil. Dagnino (2002) chama esse cenário, marcado pela extensão de projetos políticos antagônicos, de "confluência perversa", em que ambos os projetos, tanto o neoliberal quanto o democrático, "requerem uma sociedade civil ativa e propositiva" (p. 289), mas com direcionamentos e atuações diferentes. Desse modo, a autora considera que a participação da sociedade civil se tornou um campo minado, em que podem ocorrer avanços e retrocessos de qualquer um dos projetos. Na mesma linha de raciocínio, Raichelis (1998) acredita ter sido construído um paradoxo nesse período, já que as experiências democráticas foram ganhando terreno sólido ao tempo que acontecia um movimento de radicalização da questão social,[9] com o aumento das disparidades socioeconômicas.

O neoliberalismo e a crise generalizada do capital impactaram a formação dos novos processos participativos, a realização dos

---

[9] A radicalização da questão social no Brasil foi provocada pelo cenário neoliberal de financeirização e mundialização frente ao formato de capitalismo dependente do país, com o aprofundamento da concentração de poder político e econômico (IAMAMOTO, 2010, 2013). A hegemonia burguesa se recompõe e reconfigura as relações entre Estado e sociedade, submetendo a sociabilidade e a cultura à lógica individual de mercado (IAMAMOTO, 2013). De acordo com a autora, o neoliberalismo e o neoconservadorismo se articulam para o alcance da subordinação financeira, assim como para a transformação no trato da questão social, naturalizando suas raízes e individualizando as suas consequências.

mecanismos institucionais de controle democrático e a atuação contundente da sociedade civil. A democracia liberal já instituída sob o signo da liberdade individual e igualdade formal, de acordo com Brown (2011), se tornou substantivamente oca, vazia de significado, tendo em vista que o seu conteúdo foi capturado pelo neoliberalismo. A autora argumenta que a razão política do neoliberalismo assalta os fundamentos e princípios da democracia liberal e sobressai perante a razão democrática. Para ela, o neoliberalismo torna as democracias conjugações da gestão empresarial com o poder estatal, em que até a sua aparência mais superficial, as eleições, são transformadas em grandes espetáculos de marketing. A democracia passou a responder aos critérios do mercado, ou seja, aos critérios do baixo custo e da lucratividade. O neoliberalismo, desse modo, atua em prol da desdemocratização para garantir a sua sobreposição (BROWN, 2011).

A ampliação dos espaços institucionais de controle democrático[10] nos anos 1990 aconteceu ao passo em que a democracia liberal era esvaziada, despolitizada e apresentada como um regime decorativo, sob os ditames do neoliberalismo. Os tensionamentos realizados pelo controle democrático, de forma ampla, foram construídos em um cenário de sérias limitações e dificuldades operacionais. Apesar desse quadro, concorda-se com a afirmativa de que "a conquista da igualdade, da liberdade e da participação são diversas facetas da luta contra o capital, que recupera criativamente até os aspectos mais 'formais' da democracia burguesa – jamais desprezados e muito menos hoje – quando a própria burguesia os sataniza como 'subversivos'" (BÓRON, 1994, p. 116). Isto é, por mais limitado que o controle democrático possa ser, por suas restrições constitutivas e estruturais na

[10] Em nível nacional, é interessante notar que, de 1930 a 1989, existiam apenas cinco conselhos, correspondentes aos critérios qualitativos de definição propostos pelo Ipea; já na década de noventa, foram criados dez conselhos nacionais e, de 2000 a 2009, mais 16. Os critérios qualitativos de definição incluem apenas os conselhos centrais das políticas públicas, com composição significativa da sociedade civil e criados por atos normativos de abrangência. Caso contrário, teríamos número superior a cem até o período de 2010. Em relação às conferências nacionais, entre 1988 e 2009, aconteceram mais de 80 (IPEA, 2010).

formalidade democrática do capitalismo, ele deve ser utilizado criativa e estrategicamente como mecanismo de tensão e de denúncia. O controle democrático é um instrumento estratégico, que permite a continuidade da luta pela democratização frente a uma cultura política autoritária e privatista. Os mecanismos institucionais e não institucionais são potências que se desenvolvem a depender da correlação de forças e da ação coletiva dentro dos limites estruturais existentes.

7.4 O desmonte dos mecanismos institucionais de controle democrático

Estabelecida a gestão democrática e participativa na carta constitucional de 1988, os mecanismos institucionais de controle democrático emergem nos anos 1990 e se proliferaram no país em diferentes políticas no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal. Nos anos 2000, esses mecanismos já não eram inovações democráticas, e diversas políticas já possuíam trajetória nesses espaços, cada uma com uma configuração, natureza e composição específicas. Os governos petistas (Lula, 2002-2006 e 2006-2010; Dilma, 2010-2014 e 2014-2016) geraram grandes expectativas na sociedade no tocante ao aprofundamento democrático, tendo em vista a sua trajetória nos anos 1980 e 1990, pautada na perspectiva da democratização e contrária às regras neoliberais e contrarreformistas. Entretanto, embora os traços particulares dos governos petistas[11] tenham possibilitado avanços em torno das conquistas institucionais de participação na gestão pública, tem-se como posicionamento, na análise desses governos, que a espinha dorsal do neoliberalismo prevaleceu frente à efetividade democrática dos conselhos e conferências, ainda que o período

[11] No debate acadêmico, existem diversos estudos que tentam delinear as peculiaridades dos governos petistas a partir de diferentes enquadramentos teóricos, como o neodesenvolvimentismo e o social-liberalismo, entre outros. De forma generalizada, este ensaio não pretende posicionar-se dentro desses enquadramentos; o intuito é localizar os governos no ordenamento neoliberal que determina o modo de governar, ainda que apresentem traços particulares.

apresente contradições particulares que o diferenciam dos governos neoliberais dos anos 1990.

Mesmo que se reconheça a ampliação e garantia desses espaços, a incidência sobre o fundo público e decisões mais amplas no âmbito do Estado foi baixa em relação às deliberações formalizadas pelos mecanismos institucionais de controle democrático. Tal afirmação não atribui esse resultado estritamente aos governos petistas, mas se apoia na indicação dos estudos sobre o tema no período de hegemonia neoliberal. Almeida e Tatagiba (2012), ao realizarem uma revisão sistemática dos estudos sobre conselhos, apontaram que esses mecanismos enfrentam diferentes barreiras restritivas ao seu caráter democratizante, na medida em que as decisões tomadas nos espaços de participação não conseguem alcançar e determinar um horizonte político-societal e político-institucional. A causa dessa ancoragem frágil pode ser atribuída a diferentes fatores, de ordem estrutural e conjuntural, na relação entre sociedade civil e Estado, mas a não destinação de recursos orçamentários, a setorialização e fragmentação das políticas, a ausência de visibilidade e referência na sociedade são algumas dessas explicações (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014).

A luta pela garantia dos mecanismos institucionais sempre incomodou a elite autoritária do país, por evidenciar a forma contrarreformista de governar, além de tentar assegurar direitos em diversas políticas sociais e incluir o debate de grupos tradicionalmente excluídos na agenda pública, entre outras ações. Como grande exemplo, ao final do terceiro mandato petista, em 2014, a então presidente Dilma Rousseff e sua equipe tentaram instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que tinham como objetivo articular e fortalecer os mecanismos institucionais de controle democrático, ao definir os instrumentos e estabelecer as diretrizes e objetivos gerais para eleger a participação social como método de governo. A medida, representada

pelo Decreto nº 8.243/14,[12] gerou muita polêmica no âmbito das instituições e da sociedade (BRASIL, 2014). De um lado, uma parte mais conservadora possuía aversão à ideia da PNPS, ao considerar que ela ameaçava a representação do Congresso Nacional nas decisões públicas e se aproximava de uma política bolivarianista.[13] De outro, segmentos da esquerda acreditavam que a PNPS era um método para engessar o movimento político da sociedade civil nas instituições. Como reação acelerada, no mesmo ano, em 2014, foi aprovado na Câmara o Projeto de Decreto Legislativo nº 147/2014, que suspendeu[14] o decreto presidencial.

Em meio às polêmicas, à fragilidade do decreto no âmbito normativo e à reação do Congresso Nacional, a PNPS foi reapresentada em forma de projeto de lei (nº 8.048/2014). Entretanto, o projeto passou anos em tramitação, sem nenhum resultado efetivo. Fato é que, desde a sua implantação, no período de abertura democrática do país, a realização dos mecanismos institucionais de controle democrático ainda enfrenta vários entraves estruturais e operacionais. Mas, desde 2014, esses mecanismos vêm sofrendo ataques progressivos à sua permanência, em meio a um cenário que alcança o auge da democracia blindada,[15] que impermeabiliza os centros decisórios da vontade popular

---

[12] O decreto sinaliza uma resposta do governo às manifestações de junho de 2013, que levou diferentes movimentos e coletivos sociais às ruas para manifestar o descontentamento com as decisões públicas no momento.

[13] Em termos teóricos, o bolivarianismo é fundamentado "no resgate e na continuidade do projeto de emancipação venezuelano das oligarquias político-econômicas que reproduzem a estrutura dependente, contra a subordinação do país à influência de agentes do imperialismo e a distribuição radical do poder político" (SEABRA, 2010, p. 2012). No entanto, a referência aqui apresentada é pautada no senso comum e no uso da mídia, na medida em que o termo é utilizado por ideólogos e adeptos de parte da direita brasileira para se referir aos governos de esquerda na América Latina. Embora recheado de equívocos históricos e de análises errôneas da realidade, convencionou-se entre esse grupo chamar o tipo de políticas de participação do governo petista de bolivarianismo (CARTA CAPITAL, 2014).

[14] A suspensão necessitava da aprovação do Senado para se realizar totalmente, e passou anos sem ser levada ao Plenário.

[15] De acordo com Felipe Demier (2017, p. 65), a democracia blindada brasileira começou a ser produzida "ainda sob (e pela) ditadura bonapartista, medrou e

(DEMIER, 2017). Esse cenário não é novo; está na base constitutiva das relações entre Estado capitalista e a sociedade brasileira, mas tem sido gravemente acentuado e dificulta ainda mais as mediações promovidas pelos processos de democratização.

O golpe institucional e midiático contra o governo Dilma Rousseff, em 2016, foi um dos primeiros sinais de desmantelo dos tensionamentos democráticos no país. Concorda-se com Braz (2017) quando este afirma que o *impeachment* foi um "golpe democrático", em razão de ter sido desenvolvido no âmbito das instituições da democracia formal. Assim, o golpe contra Dilma foi mais do que a destituição de uma presidenta eleita pelo voto; foi um golpe nas ilusões democráticas formadas pela lógica burguesa e pelos limites da institucionalidade de sua democracia, cuja estrutura gera as ilusões necessárias à hegemonia burguesa (BRAZ, 2017).

O golpe foi acompanhado por um ódio de classe, um temor da proletarização, um conservadorismo comportamental que se alimenta de uma cultura política autoritária, agravada após a remoção da presidente via formas institucionais (DEMIER, 2017; BRAZ, 2017). Acontece o que Neves (2016) chama de "onda participativa às avessas", uma reação conservadora frente aos movimentos sociais, que criminaliza a democracia.[16] Por consequência, desenvolve-se um ódio à democracia, ódio que tem por objeto a possibilidade da condição de igualdade, mesmo que esta se configure apenas no aspecto jurídico-formal da democracia burguesa, o que ocasiona o abandono da política e a despolitização das questões e relações sociais (RANCIÈRE, 2014).

Braz (2017) afirma que esse contexto de reação conservadora e de ataque às iniciativas democráticas acontece em decorrência de uma transição entre formas de hegemonia, ou seja, o golpe contra o governo petista se expressa para além de um ataque contra a democracia. Ele é uma estratégia da burguesia nacional de reatualizar seus

---

institucionalizou-se nos governos tucanos de Fernando Henrique Cardoso, e foi lapidado pelo *transformismo petista* no poder".

[16] A autora se apoia no conceito de democracia criminalizada cunhado por Jacques Rancière (2014).

mecanismos de consenso e instaurar uma nova hegemonia, na medida em que a forma hegemônica posta não interessa mais às condições de reprodução do capitalismo no país. Acredita-se que a hegemonia atual é revestida pela ideologia da nova direita, ou seja, pela fusão ideológica entre neoliberalismo e neoconservadorismo (PEREIRA, 2016), em que a política da neoliberalização voltada unicamente para garantir os ganhos do mercado une-se e amalgama-se ao neoconservadorismo[17] político que tem se aprofundado nas instituições governamentais; assim, é uma hegemonia que serve aos interesses econômicos e políticos das classes e grupos dominantes.

Desde 2016, o aprofundamento da nova direita tem se apresentado de forma mais nítida à sociedade brasileira, gerando efeitos perigosos à institucionalidade democrática e aos processos de democratização. Percebe-se o engenho das ações do atual governo, à frente desde 2019, para acabar com as pequenas conquistas alcançadas, desde o período da abertura democrática, no tocante à participação da sociedade civil. Em abril de 2019, Jair Bolsonaro e sua equipe instituíram o Decreto nº 9.759,[18] que

---

[17] De acordo com Pereira (2016), a ideologia neoconservadora, na qualidade de movimento teórico e político, se desenvolve inicialmente nos Estados Unidos. O movimento emerge com maior força nos anos 1970 com a descrença na resolutividade dos problemas sociais, em oposição ao crescimento das lutas por direitos do movimento negro e das mulheres e em favor da política externa bélica dos EUA e da família tradicional, além de forte traço anticomunista. Com isso, a autora traça quatro características elementares do neoconservadorismo: *i)* ancora-se nas ciências sociais e empreende que os problemas sociais não podem ser resolvidos, mas aliviados; *ii)* promove a naturalização das desigualdades e a responsabilização dos indivíduos com prerrogativa punitivista; *iii)* defende que a proteção social estatal deve ser restrita e limitada, sendo o *workfare* visado como ideal; e *iv)* corrobora a adoção da política externa dos EUA, militarista e imperialista, que considera a superioridade moral e intelectual estadunidense. Em relação ao cenário brasileiro, Lacerda (2019) soma a essa análise e sinaliza o engajamento neoconservador contrário aos avanços legislativos e jurídicos de pautas que avançam no trato sobre gênero e sexualidade.

[18] Atualmente, corre na Câmara o Projeto de Decreto Legislativo nº 113/2019 para sustar o Decreto nº 9.759/2019, que todavia ainda não foi submetido ao plenário. O projeto foi apensado a mais 12 projetos legislativos, e sua última atualização se deu em agosto de 2021, quando foi discutido na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

revogou o decreto da PNPS e do SNPS, extinguiu alguns espaços institucionais de controle democrático e estabeleceu novas regras nesse âmbito (BRASIL, 2019b). Sob o argumento da diminuição da burocracia e redução dos gastos, além do empenho em pôr fim ao "aparelhamento petista" da política, vários conselhos nacionais e colegiados que incluíam a sociedade civil foram extintos. Posteriormente a essa iniciativa, o presidente assinou diferentes decretos que reduziram drasticamente a participação da sociedade civil, em termos de composição e natureza, em alguns conselhos históricos na luta por direitos, como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI),[19] o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)[20] e o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).[21]

Essas medidas têm se fortalecido e se realizado como um ataque direto à institucionalidade democrática e aos movimentos de democratização. A ausência desses mecanismos e da sociedade civil nos espaços públicos pode aprofundar ainda mais um contexto marcado pela falta de transparência nas decisões públicas e na aplicação dos recursos públicos. Sem a ancoragem da sociedade civil, o governo atual criou meios para restringir o acesso ao Estado e garantir uma gestão não compartilhada. Como consequência, o controle democrático passa progressivamente a ocupar um status meramente ornamental, sem incidência e com a

---

[19] O Decreto nº 9.893, de 2019 (BRASIL, 2019d), além de diminuir as atribuições do CNDI, reduziu o colegiado de 28 representantes titulares, 14 da sociedade civil e 14 do governo, para seis representantes titulares, três da sociedade civil e três do governo. Outra alteração significativa é a definição da presidência do conselho, por decreto, como o Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

[20] O Decreto nº 9.806, de 2019 (BRASIL, 2019c), também reduziu drasticamente o colegiado do Conama: de 96 conselheiros, o colegiado passou a contar com 23 membros. Contra qualquer padrão democrático, definiu-se que o revezamento dos representantes da sociedade civil passasse a ser realizado por sorteio.

[21] O Decreto nº 10.003, de 2019 (BRASIL, 2019a), que versa sobre diferentes alterações sobre o Conanda, reduziu de 14 representantes titulares da sociedade civil e 14 do governo para apenas nove membros titulares da sociedade civil e nove do governo. As reuniões, que eram mensais, passaram a ser trimestrais. Os representantes da sociedade civil não podem mais realizar recondução do cargo, entre outras mudanças.

predominância do esvaziamento do seu conteúdo e base operacional, o que consolida o processo de desdemocratização em curso.

7.5 Considerações finais

A atuação do Estado brasileiro há muito não respeita os marcos da democracia formal, valendo-se de medidas inconstitucionais e decididas de cima para baixo, a portas fechadas. Para enfrentar o autoritarismo e a centralização do poder do Estado, promove-se o resgate da luta contínua e profunda por democratização, que envolve a utilização de mecanismos inseridos na formalidade do regime político democrático do capitalismo. Torna-se necessário recuperar os mecanismos institucionais e não institucionais do controle democrático, buscar por seu aprofundamento e recusar políticas neodireitistas com direção antidemocrática e antissocial.

Por isso, mesmo que os espaços institucionais não possam ser vistos como os únicos[22] agentes de democratização e contraposição às estruturas tradicionais de representação, o seu potencial democratizante não deve ser aniquilado. Parte-se da compreensão de que esse potencial não ocorre apenas pela garantia legal e instituição técnica desses mecanismos. A democratização, além de se constituir como um processo permanente de disputa, necessita de uma cultura participativa, do envolvimento da sociedade e da adesão às decisões tomadas coletivamente.

O cenário de abandono da política reafirma o ódio à democracia anunciado por Rancière (2014). Os desafios trazidos pela radicalização da nova direita são muitos, e se aprofundam ainda mais no contexto atual. Dessa forma, o horizonte da democratização das relações sociais necessita ser encarado como prática e bandeira cotidiana. Concorda-se com Atílio Bóron quando este sinaliza que até a democracia liberal, no

---

[22] A partir da noção de controle democrático abordada neste trabalho, com ancoragem teórica em Pereira-Pereira (2012) e Neves (2012), os partidos, sindicatos, movimentos sociais e coletivos, entre outras formas de organização da sociedade civil em espaços institucionais e não institucionais, também somam nesse processo e têm papel fundamental para o movimento de democratização.

seu aspecto mais formal, tem se apresentado subversiva aos ditames do capital e, por isso, deve ser utilizada de forma estratégica e criativa.

Nesse caminho, acredita-se que os espaços institucionais de controle democrático continuam imprescindíveis para denunciar e publicizar a cultura autoritária e desigual enraizada no país, bem como para buscar a transparência das decisões e a aplicação dos recursos públicos em favor dos grupos e classes subalternas. O controle democrático possui potencial para articular a sociedade civil e incidir sobre as decisões do Estado. O seu desmonte deve ser admitido como inadmissível diante de uma perspectiva de democratização.

Referências

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, SP, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *Revista São Paulo em perspectiva*, São Paulo, SP, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir *et al*. (org.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, SP: Cortez, 2003.

BÓRON, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 172, Seção 1, p. 2, 5 set. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição 98, Seção 1, p. 6, 26 maio 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 70-A, Seção 1, p. 5, 11 abr. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 102, Seção 1, p. 1, 29 maio 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 123, Seção 1, p. 27, 28 jun. 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm. Acesso em 10 ago. 2020.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, SP, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

BROWN, Wendy. We are all democrats now... *In*: AGAMBEN, Giorgio *et al*. (org). *Democracy in what state?* New York: Columbia University, 2011.

CARTA CAPITAL. Você sabe o que é bolivarianismo? *Carta Capital*, São Paulo, 7 nov. 2014. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-bolivarianismo-2305/. Acesso em: 11 ago. 2020.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil:* Mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CORREIA, Maria Valéria. Controle Social na Saúde. *In*: MOTA, Ana Elizabete *et al*. (org.). *Serviço Social e saúde:* formação e trabalho profissional. São Paulo, SP: OPAS/OMS/Ministério da Saúde, 2006.

CORREIA, Maria Valéria. *Que controle social?* Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil:* ensaios sobre ideias e formas. 4. ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Hegemonia da pequena política. *In*: OLIVEIRA, Francisco de *et al*. (org.). *Hegemonia às avessas:* economia, política e cultura na época da servidão financeira. São Paulo, SP: Boitempo, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo:* ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. *Depois do golpe:* a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Mauad X, 2017.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; SOUZA FILHO, Rodrigo de. Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. *In*: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela. *Serviço social brasileiro nos anos 2000:* cenários, pelejas e desafios. Recife: UFPE, 2014.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere.* Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 6 ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2014. v. 3.

IAMAMOTO, Marilda Villela**.** O Brasil das desigualdades: "Questão social", trabalho e relações sociais. *Revista SER Social*, Brasília, DF, v. 15, n. 33, p. 326-342, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em Tempo do Capital Fetiche.* São Paulo, SP: Cortez, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução na última década. Brasil em Desenvolvimento, v. 3, p. 565-587, 2010.

LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro:* Reagan a Bolsonaro. Porto Alegre: Zouk, 2019.

LUKÁCS, György. *Socialismo e democratização:* escritos políticos, 1956-1971. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2008.

MARX, Karl. *Sobre a questão judaica.* São Paulo, SP: Boitempo, 2010.

MIGUEL, Luís Felipe. *Dominação e resistência:* desafios para uma política emancipatória. 1 ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Revista Lua Nova,* São Paulo, SP, p. 353-364, 2011.

NEVES, Angela Vieira. Ameaças à Democracia Hoje: Desafios Contemporâneos. *In*: NEVES, Angela Vieira (org.). *Democracia e participação social:* Desafios contemporâneos. Campinas: Papel Social, 2016, p. 21-30.

NEVES, Angela Vieira. Controles democráticos, participação e clientelismo: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 16, n. 1, p. 213-222, jan./jun. 2012.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção social no capitalismo:* crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo, SP: Cortez, 2016.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. Sobre a política de assistência social no Brasil. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida (org.). *Política social e democracia.* 5. ed. São Paulo, SP: Cortez; Rio de Janeiro, RJ: UERJ, 2012.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de assistência social:* caminhos da construção democrática. São Paulo, SP: Cortez, 1998.

RANCIÈRE, Jacques. *O Ódio à Democracia.* São Paulo, SP: Boitempo, 2014.

SEABRA, Raphael. A revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo. *Revista Sociedade e cultura*, Goiânia, v. 13, n. 2, p. 211-220, jul./dez. 2010.

SOUZA FILHO, Rodrigo; GURGEL, Claudio. *Gestão democrática e serviço social:* princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo, SP: Cortez, 2016.

WOOD, Ellen. *Democracia contra o capitalismo:* a renovação do materialismo histórico. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

Cap. 8

A política nacional de drogas: entre retrocessos e deslegitimação da participação social

Lara Lisboa Farias
Andreia de Oliveira

8.1 Introdução

O processo da Reforma Psiquiátrica brasileira constituiu-se, ao longo de seu percurso, em um espaço de disputas e tensão entre projetos antagônicos, com avanços no setor privado, mas também com conquistas na Rede de Atenção Psicossocial (Raps) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Mais recentemente, as medidas de austeridade fiscal aplicadas às políticas sociais, engendradas em um contexto de crise política, econômica e social no Brasil, sobretudo a partir de 2016, ampliaram o favorecimento da privatização e aprofundaram a contrarreforma[1] na política de saúde, colocando em risco a sustentabilidade

[1] Conceito fundamentado em Behring e Coutinho, no sentido de que as reformas e propostas de reformas apresentadas pelos conservadores representam uma

da universalidade do SUS, o que vem a incidir diretamente na Raps e na Política Nacional sobre Drogas (Pnad).

Os avanços alcançados desde 2005, com a promulgação da Pnad e, no ano seguinte, com a instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), encontram-se ameaçados por medidas que promovem o reforço do modelo de institucionalização de base hospitalocêntrica, o fortalecimento do setor privado e o respaldo a práticas segregacionistas e estigmatizantes, contrárias à perspectiva assistencial defendida pelo movimento de luta antimanicomial e pela Reforma Psiquiátrica.

Nos últimos anos, e de forma mais aprofundada no período compreendido a partir de 2016, registraram-se, no país, transformações substanciais no aparato normativo da Pnad. Desde 2013, com o Projeto de Lei (PL) nº 37 (BRASIL, 2013), de autoria de Osmar Terra, houve tentativas de redirecionar os avanços alcançados (a exemplo da redução de danos e dos serviços substitutivos) para uma perspectiva com traços do modelo manicomial, em uma atenção focada na abstinência e em espaços de atendimento em instituições religiosas, financiadas com recursos públicos.

A base proibicionista na discussão das drogas não se dá de maneira impensada, mas está de acordo com interesses privados, tendo em vista que o lucro gerado por essa perspectiva é bilionário, como dito em diferentes estudos (MAC RAE, 1997; CARNEIRO, 2002; ROCHA, 2013). Os beneficiários desse lucro não se encontram nas favelas, não são tratados por comunidades terapêuticas e não fazem parte da população carcerária brasileira, que, por sinal, é uma das maiores do mundo.

Assim, na conjuntura da ascensão de forças neoconservadoras[2] (ALMEIDA, 2018) e do acirramento da contrarreforma na política de saúde mental, retomam-se as propostas, no Conselho Nacional sobre

---

mistificação ideológica (COUTINHO, 2012; BEHRING, 2003) e constituem, na realidade, um retrocesso ao invés de avanço no campo das políticas sociais.

[2] O que torna o neoconservadorismo "neo", distinto do conservadorismo em si, é a construção/condução de um Estado fortemente moralizado, com influência direta na esfera doméstica e internacional (BROWN, 2006), além do fato de estar ligado a movimentos sociais e culturais dos anos 1960, inovadores à época.

Drogas, do então PL nº 37/2013 (BRASIL, 2013), o que resultou em retrocessos nas conquistas relativas à descriminalização das drogas, assim como no modelo pautado na redução de danos e nos direitos humanos. Nessa direção, o presente manuscrito reflete sobre a participação social, as tensões e as disputas no processo de mudanças normativas na Pnad no Brasil, implementadas, sobretudo, a partir de 2016.

O percurso metodológico deste trabalho caracteriza-se por pesquisa documental, de natureza qualitativa, tendo como foco de análise as atas das reuniões do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)[3] e a revisão narrativa das notas e justificativas lançadas pelas plataformas do Executivo e Legislativo, como também dos documentos publicados por organizações profissionais e da sociedade civil em relação às mudanças na política de saúde mental no período de 2016 a 2019.

Foram identificados e selecionados documentos, como moções de repúdio e notas acerca das transformações implementadas na política. As entidades profissionais exerceram um papel fundamental, explicitado, inclusive, nas reuniões do Conad, antes de serem excluídas de sua composição, com destaque para o Conselho Federal de Psicologia (CFP) e o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), que, além de participar do Conad, também se manifestaram e emitiram notas públicas em contraposição às medidas de alteração na Pnad.

Também foram analisadas notas públicas emitidas por entidades científicas que estiveram presentes desde o início do movimento de luta antimanicomial e da Reforma Sanitária, dentre as quais a Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre Drogas (Abramd), a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e a Associação Brasileira de Saúde Mental (Abrasme). Além disso, compondo o rol das entidades primordiais à análise, destacam-se também o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

Não obstante, o neoconservadorismo também rechaça certos valores caros ao conservadorismo clássico, a exemplo da frugalidade fiscal (BROWN, 2006).

[3] Ressalta-se que foram analisadas todas as atas disponíveis, no total de três, correspondentes aos anos de 2017 e 2018, as quais antecederam as atuais normativas.

8.2 Tensões e disputas no Conad relativas à alteração na Política Nacional sobre Drogas

A Política Nacional sobre Drogas é marcada em sua história por um campo de disputas e tensões. Sua atual configuração foi objeto de diversos enfrentamentos políticos e ideológicos, e teve como marco inicial o Projeto de Lei nº 37, de 2013 (BRASIL, 2013).

O PL nº 37/2013, resumidamente, traz o foco na abstinência, no proibicionismo, na repressão e no moralismo, além da desresponsabilização do Estado mediante a transferência da atenção para o terceiro setor, especialmente as Comunidades Terapêuticas (CTs). A percepção da causa do problema de saúde pública seria o indivíduo, diante de uma lógica moralista e, novamente, de desresponsabilização do Estado. Assim, como a causa é individual, reitera-se a necessidade de reprimir aqueles que fogem dos "bons costumes" e de impor tais costumes, por meio de instituições religiosas, àqueles que são "bons sujeitos", mas que estão doentes.

Importa salientar que os interesses privados em torno da discussão das drogas iniciam-se logo após o desenvolvimento do capitalismo, quando se percebe a possibilidade lucrativa em torno da proibição. Assim, demonstrou-se que o proibicionismo das drogas gera um lucro colossal, maior do que estas se fossem legalizadas. Estima-se que se movimentam, com as drogas ilícitas, em torno de 500 bilhões de dólares ao ano (DELMANTO, 2010; CARNEIRO, 2002) e, para gerar esse superlucro, necessitam-se de recursos também ilícitos, com imbricações graves para a população negra e pobre,[4] ao passo que o grande oligopólio desse comércio clandestino desfruta de toda a riqueza gerada pela morte e encarceramento de muitos. Além disso, levando-se em consideração que todo esse dinheiro não se guarda "em baixo do colchão", há ainda a colaboração de grandes bancos e de negociações para a lavagem de dinheiro, demonstrando a lógica perversa desse sistema.

[4] Segundo dados do Atlas da violência, produzido pelo Ipea, em 2019, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros; no ano de 2017, demonstrou-se um aumento de 3,3% no período de uma década (IPEA, 2019). Ainda segundo o mesmo documento, a maior parte desses crimes está relacionada ao tráfico de drogas.

Dessa forma, de acordo com Carneiro (2002, p. 127), o efeito do proibicionismo é aumentar a voracidade da especulação financeira sobre esse comércio ilícito de alta rentabilidade e, ao mesmo tempo, ampliar a repressão e o aparato policial.

Seguindo essa lógica e retomando a discussão do PL nº 37/2013, o documento ainda sinaliza: "[e]xplicitamos que é *necessário mostrar desaprovação quanto ao uso de drogas* como orientação do sistema e tornarmos obrigatória a articulação de ações intersetoriais para atingir esses objetivos" (BRASIL, 2013, p. 68, grifos nossos). Ao dar potência e direcionar o foco à "desaprovação" quanto ao uso de drogas, desqualifica-se o processo constituído por um modelo de atenção na abordagem da redução de danos, substituindo-o por uma perspectiva de abstinência.

Os avanços conquistados confrontam-se com grandes desafios, em que se intensificam as disputas entre modelos de atenção em saúde mental, principalmente diante da tendência expressa em normativas governamentais de reforço do cuidado asilar, especializado, hospitalocêntrico, apartado das lógicas territorial e integral. Assim, o fortalecimento das práticas hospitalocêntricas e asilares de base abstêmica, com forte conteúdo moral e religioso, passa a nortear o cuidado aos usuários de álcool e outras drogas, somado à perspectiva estatal do proibicionismo e de guerra às drogas, incentivando ações meramente repressivas e criminalizantes (PRUDÊNCIO; SENNA, 2018).

Em 2017, e nos anos subsequentes, forças desfavoráveis ao modelo de atenção proposto pela Reforma Psiquiátrica conseguem ampliar suas bases de apoio, viabilizando a tramitação de medidas normativas que impulsionam a retomada de antigas abordagens assistenciais em saúde mental. Pautadas na lógica asilar e de favorecimento ao setor privado, essas normativas, particularmente no campo da atenção aos usuários de álcool e outras drogas, estabelecem uma "nova" Pnad sobre bases e traços do "velho" modelo manicomial, clínico e hospitalocêntrico, com destaque para as seguintes:

- Portaria nº 3.588/2017, da Comissão Intergestores Tripartite, que interrompe o fechamento de leitos em hospitais psiquiátricos; amplia valores pagos para a internação; e prevê a expansão do financiamento público às CTs;

- Resolução nº 32/2017, da Comissão Intergestores Tripartite, que estabelece novos marcos para a Raps;
- Resolução nº 1/2018, do Conad, que define as diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da Pnad;
- Nota Técnica nº 11/2019, do Ministério da Saúde, que apresenta esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Pnad;
- Decreto nº 9.761/2019, que aprova a nova Pnad;
- Lei nº 13.840/2019, que altera uma série de normativas para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.

O processo de tramitação das normativas mencionadas foi constituído por múltiplas dimensões e contradições, tendo sido o Conad um dos espaços privilegiados para evidenciar o campo de disputa em torno das alterações na referida política.

A análise das atas do Conad, no período entre 2017 e 2018, sugere a resistência e a desaprovação da proposta de mudança da Pnad por parte de algumas entidades profissionais, principalmente do CFP e do CFESS (quando ainda eram componentes do Conad), tendo a União Nacional dos Estudantes (UNE) se somado à resistência na tentativa de impedir a aprovação das normativas. Por outro lado, notou-se um movimento favorável à atual política por parte do Conselho Federal de Medicina (CFM), reafirmando seu posicionamento histórico em defesa do modelo biomédico.

Na primeira reunião ordinária do Conad, em 2017, discutiram-se os embriões das mudanças implementadas no campo da saúde mental, álcool e outras drogas. Durante a reunião, Osmar Terra (então ministro do Desenvolvimento Social) e Quirino Cordeiro (conselheiro representante do Ministério da Saúde) discursaram em prol de seus projetos, pontuando problemas na política anterior e questionando os serviços substitutivos:

> [...] o Presidente do Conselho passou a palavra ao Ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, que na qualidade de conselheiro fez uma reflexão das políticas sobre drogas, ressaltou os avanços do

> Ministério da Saúde, *afirmou que o problema das drogas só se agravou*, *mencionou que direta ou indiretamente as crises têm alguma relação com a epidemia das drogas* e da necessidade de discutir algumas diretrizes baseadas em resultados em pesquisas científicas. Por fim, falou da proposta de reestruturação [...].
>
> [...] O Conselheiro Quirino falou sobre a política de saúde mental, e destacou que *existem Caps funcionando sem a avaliação de efetividade* e obras que foram financiadas no programa "Crack é Possível Vencer", que foram canceladas pela falta de execução, e *questionou o funcionamento dos Caps*. Informou que *um quarto dos Caps não apresentam equipe mínima para o seu funcionamento*. Ressaltou que existem três programas de prevenção internacionais, que apresentam fracassos no Brasil [...]. O conselheiro Osmar Terra falou da carência de política sobre drogas pela qual estamos passando, *falou da sua frustração com o Centro de Atenção Psicossocial – Caps*, mencionou o desespero das famílias e da sua experiência durante oito anos como Secretário de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, sugeriu uma pesquisa com as famílias que fazem uso das Comunidades Terapêuticas – CTs e dos Caps (CONAD, 2017, p. 2-3, grifos nossos).

As falas dos dois gestores expressam uma argumentação frágil do ponto de vista científico, e se centram na deslegitimação dos serviços substitutivos. O sucateamento e as dificuldades dos serviços são descolados das ações governamentais de desfinanciamento, da falta de promoção da capacitação permanente dos profissionais e da incapacidade e do descompromisso do Estado em prover as condições necessárias para implementar uma rede de atenção substitutiva, adequada a responder com qualidade às necessidades sociais e de saúde dos usuários e seus familiares. Desconsideram os resultados positivos no tratamento dos usuários, expressos em diferentes estudos e pelos próprios indivíduos, no cotidiano dos serviços e por meio de suas organizações sociopolíticas.

Em audiências públicas e, também, no interior dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps), os usuários reforçam a contrariedade em relação às propostas apresentadas pelo governo e trazem à tona os benefícios que o Caps representou em suas vidas. Mas a característica

própria da atual conjuntura é, justamente, não dar voz aos sujeitos que deveriam ser protagonistas. Além disso, Osmar Terra e Quirino Cordeiro trazem, como resposta aos problemas que eles mesmos apresentam, serviços que, comprovadamente, são ineficientes e que violam direitos humanos.[5] Questiona-se a ausência de equipe mínima nos Caps, mas não se analisa a falta de equipe nas CTs, visto que as pesquisas efetuadas pelo CFP e pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) comprovam a ausência até mesmo de equipe médica nessas entidades, já que não se trata de um serviço de saúde.

Mesmo diante de uma correlação de forças desfavorável à perspectiva de desinstitucionalização e de garantia de direitos, observou-se, na ata da primeira reunião do ano de 2017, a contraposição de alguns conselheiros, a exemplo dos representantes do CFP, às falas e iniciativas dos conselheiros representantes do segmento dos gestores (os já citados Osmar Terra e Quirino Cordeiro), como explicitado no recorte que segue:

> [...] O Conselheiro Paulo Aguiar perguntou se existe algum estudo que revela o fracasso do Caps e questionou a eficácia das comunidades terapêuticas, dizendo que comunidade terapêutica não é equipamento de saúde e que está acontecendo um *show* de horrores, violências, violações aos direitos humanos, e, ainda, um tratamento com base religiosa. Apontou o porquê das objeções das fiscalizações dentro das comunidades terapêuticas (CONAD, 2017, p. 2).

Percebem-se, ao longo dos debates e dos documentos legais, disputas em torno da questão. De um lado, representantes das entidades profissionais que tentaram manter a política ao menos como estava, com os serviços substitutivos, de cunho mais humanizado, de respeito à cidadania e à autonomia, partindo de uma compreensão de política pública e de saúde. De outro, representantes do governo, de setores privados e de entidades profissionais com um histórico de defesa

[5] Podem ser encontrados dados nesse sentido nas pesquisas do Ipea (2017) e no Relatório de Inspeção do CFP (2018).

da privatização e da lógica biomédica,[6] que tentaram e conseguiram implementar uma política de cunho religioso, que reorienta o destino da verba pública e que trata a questão a partir do senso comum de criminalizar e punir o indivíduo.

Tais disputas foram crescentes no ano de 2018. O terceiro setor, traduzido pelas CTs, ganha força e voz dentro do Conad, utilizando esse espaço em benefício de seus interesses. Evidencia-se a fragilização do debate mediante frases corriqueiras, como: "percebo que as famílias querem abstinência"; "querem a legalização das drogas, não vejo essa posição a não ser os colegas de psicologia, não das assistentes sociais, querem a redução de danos e não a abstinência, qual o problema, se o alvo do tratamento é a abstinência" (CONAD, 2018b, p. 5). Atribui-se à política pública as percepções próprias da realidade e de grupos de interesses privados, sem, contudo, dar espaço para análises em estudos científicos.

Assim, nesse cenário desfavorável às proposições que impulsionaram a Reforma Psiquiátrica, as CTs se fortalecem e suas propostas ganham espaço e força no Conad e no órgão gestor. Tais propostas são apoiadas pelo gestor de saúde, na pessoa de seu representante no Conad, Quirino Cordeiro, ao enfatizar que o projeto "traz equilíbrio para o tratamento, cuidado e assistência na área da saúde pública" (CONAD, 2018a, p. 3). Tal equilíbrio é por nós interpretado, por um lado, pela participação ampliada do setor privado e do terceiro setor (com financiamento público) e, por outro, pela retomada de um modelo de atenção restritiva e de traços manicomiais, representado pela lógica de abstinência e de restrição à redução de danos.

A expressão do fortalecimento da lógica asilar e privatista ocorreu mediante incentivo financeiro, a exemplo da destinação do governo federal, em 2018, de R$ 87 milhões às CTs, o que corresponde a um crescimento de 100% no volume de recursos (BRASIL, 2018).

---

[6] Trata-se dos representantes de Comunidades Terapêuticas (CTs) e do Conselho Federal de Medicina (CFM). Importante frisar, também, que o ministro Osmar Terra e o então coordenador de saúde mental, Quirino Cordeiro, partilham da compreensão de que o cuidado deve se dar de forma asilar, e são representantes de interesses de instituições como a Confederação Brasileira de Comunidades Terapêuticas, da Federação Brasileira de Hospitais e da indústria médica.

Evidenciam-se, portanto, o favorecimento aos interesses privados e a operação de seus agentes por dentro do Estado como motivadores de mudanças nas normativas e de redirecionamento do fundo público para responder a esses interesses.

A ampliação das bases privatistas e a estratégia de seus agentes no interior do Estado permitiram a aprovação da Resolução Conad nº 1/2018, na segunda reunião do órgão, em 2018. O representante do terceiro setor afirma que

> [...] essa Resolução precariamente nos apresentará imediatamente um marco legal para que possamos apresentar ao Ministério do Desenvolvimento Social, *um exemplo a extensão do SUS, nossa integração dentro do SUS no tratamento dos usuários de drogas, destaca que só as Santas Casas atendem 80 milhões* de habitantes, portanto, *representamos a maioria*, os mais necessitados, se faz necessário resolver esses problemas com urgência. *Destaca o apoio a intervenção no Rio de Janeiro que é ligada diretamente às drogas* (CONAD, 2018b, p. 3-4, grifos nossos).

O comentário do conselheiro é interpretado no sentido da ampliação do espaço dessas instituições no debate da Pnad, do fortalecimento da privatização e do retrocesso no modelo de atenção em saúde mental. Tal comentário também sugere o alinhamento desses setores à lógica repressiva, ao apoiar a intervenção no Rio de Janeiro, que revela, inclusive midiaticamente, a violência por parte do Estado, analisada por estudiosos da necropolítica (MBEMBE, 2019). Curiosamente, esses setores unem religião à violência, tal como os discursos dos atuais representantes do governo, pensamento abraçado, também, por parte da sociedade.

A manifestação do CFM reitera os fatos discutidos anteriormente:

> [o] documento elaborado pelo PLC 37, do médico Osmar Terra, que também é Ministro do Desenvolvimento Social, contempla parâmetros que passam a entender a dependência química como condição que necessita de tratamento clínico e social, digno, ao invés de uma abordagem focada na redução de danos ou no

> uso "consciente" de entorpecentes (CONAD, 2018b, p. 4, grifo do original).

Nesse sentido, historicamente, são os próprios médicos os detentores de hospitais e clínicas psiquiátricas, os quais atribuem o cuidado em saúde à lógica de mercado e ignoram, convenientemente, outros aspectos essenciais para o tratamento do usuário. Dessa forma, a abertura do campo da saúde mental, álcool e outras drogas deixa terreno fértil para o complexo médico-industrial e farmacêutico, diante de uma perspectiva de lucro e não de cuidado. A esse respeito, o então ministro Osmar Terra enfatiza que "não tem problema algum serem donos de Comunidades, estão jogando o interesse próprio no combate às drogas" (CONAD, 2018b, p. 6).

As manifestações das entidades contrárias à aprovação da Resolução Conad nº 1/2018 centraram seus argumentos no caráter antidemocrático com que a proposta estava sendo implementada, já que não foram propostos cronogramas de discussões amplas com a sociedade. Desse modo, sugeriu-se a criação de um Grupo de Trabalho para discussão, debates e audiências públicas, proposição que foi novamente negada. A conselheira representante do CFESS enfatizou, à época, que "o realinhamento da política não se deu de forma consensual, cabe mencionar que essa resolução acaba não considerando que têm outras notas públicas de enfrentamento à questão e não foram levadas em conta" (CONAD, 2018b, p. 2). Além disso, ainda faz indagações no sentido de que "[n]ão existe comprovação que os estudos em destaque são de atuação majoritária da população brasileira" e solicita esclarecimentos, pois "não concordamos com a inclusão da promoção da abstinência" (CONAD, 2018b, p. 2).

A conselheira representante do CFP também contesta as medidas propostas: "[s]erá que o problema é a droga ou é o super encarceramento, a questão é muito mais ampla, acho temerário a gente aprovar um texto cheio de dúvidas, no ponto de vista científico" (CONAD, 2018b, p. 4). O Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) ainda "questiona ao terceiro setor – qual a contribuição das CTs quanto ao controle e à redução das drogas".

Entretanto, mesmo após vários questionamentos, dentre eles os do Ministério de Direitos Humanos e do Ministério Público Federal, inclusive quanto à legalidade da medida, além de pedidos de vistas, o texto da Resolução Conad nº 1/2018 seguiu para aprovação.

Nota-se que o controle social, à luz do que discutem Rolim, Cruz e Sampaio (2013), aproxima-se, cada vez mais, da perspectiva de controle da classe dominante e não da lógica de cidadania que foi prevista na constituição cidadã e no SUS, ou seja, do controle que a população pode exercer sobre o Estado e sobre as políticas sociais, por meio de mecanismos de participação social.[7]

As tensões se acirraram, até que, em 2019, modifica-se a composição do Conad, com a substituição de entidades que se posicionaram contrárias à proposta de alteração da Pnad, o que representou um significativo retrocesso na participação social e explicitou o aparelhamento do conselho aos interesses governamentais e aos setores privatistas, ademais da opção por uma atenção em saúde mental de traços manicomiais. O número de membros do órgão foi diminuído de 31 para 14, além da exclusão de categorias essenciais à discussão da política, incluindo a sociedade civil. Com o Decreto nº 9.926, de 2019, são removidas do Conselho as entidades de classe, muitas delas ativas na luta antimanicomial: a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o CFM, o CFP, o CFESS, o Conselho Federal de Educação (CFE), o Cofen, a UNE e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Assim, a discussão fica somente a cargo da plataforma do governo, representada pelos ministérios.

8.3 Resistência e contraposição às alterações da Política Nacional de Drogas implementadas nos governos Temer e Bolsonaro

Ao longo do processo de tramitação das normativas, entidades e sujeitos coletivos se mobilizaram em contraposição à alteração da Pnad,

[7] Uma abordagem analítico-conceitual sobre controle social e controle democrático encontra-se também em Neves (2010).

como denúncia do retrocesso de um movimento histórico que lutou pela desinstitucionalização e pela criação de um modelo de atenção antimanicomial: “[o] movimento da luta antimanicomial, composto por trabalhadores, usuários e familiares tem manifestado, das mais diversas formas, a urgência pela efetivação do modelo comunitário e pela humanização da atenção à saúde mental” (ABRAMD, 2019, *on-line*).

Manifestações públicas e notas públicas das já citadas Abramd, Abrasco e Abrasme, assim como documentos normativos do CNS e do CNDH reforçam a posição contrária à institucionalização dos usuários, traduzida pela inserção das CTs na Raps e pelo fortalecimento da atenção nos hospitais psiquiátricos. Um dos aspectos centrais introduzidos pela Pnad implementada nos anos de 2018 e 2019 é a inserção legalizada[8] das CTs na Raps, em conjunto com outros serviços governamentais e os hospitais psiquiátricos (com ampliação dos leitos e do financiamento), formando uma rede de (des)proteção de parceria público-privada pautada no encarceramento.

Sobre esse aspecto, assim se manifestou a Abramd (2019):

> [e]m especial no que se refere às comunidades terapêuticas, vale registrar que *estas entidades têm recebido vultosos recursos federais e estaduais para sua* manutenção, indo de encontro ao que sustentam as evidências científicas e boas práticas de cuidado às pessoas que vivem problemas decorrentes do uso de álcool e outras drogas, no sentido de que as redes de cuidado enfatizem a oferta de serviços de baixa exigência, as redes de apoio familiar e comunitário, a articulação intersetorial, e que enfrentem o estigma usualmente associado às pessoas que usam drogas (ABRAMD, 2019, on-line, grifos nossos).

Destarte, denunciam que o caminho que se apresenta é o da contrarreforma, disfarçada de reforma,[9] de atualização, de necessidade decorrente da “falência” do sistema público. Assim, como aponta a Abrasco (2019),

---

[8] A partir da nova política, as CTs passam a fazer parte da Raps; entretanto, é necessário analisar que, mesmo nos governos de Lula e Dilma, as CTs já eram utilizadas como um mecanismo de atenção, inclusive com a regulamentação dessas instituições durante o mandato da presidente Dilma.

[9] Ver nota 3.

> não se trata de uma "Nova" Reforma Psiquiátrica, mas de uma *Contra-Reforma Psiquiátrica, ou seja um retrocesso*, uma vez que a principal instituição que garante a perpetuação do modelo manicomial é recolocada na rede de atenção, a saber, o hospital psiquiátrico ou a *"comunidade terapêutica", instituição manicomial* correspondente no atendimento a pessoas em uso problemático de álcool e outras drogas. (ABRASCO, 2019, *on-line*, grifos nossos).

A Abrasme (2019, *on-line*) "considera esta orientação a mais grave tentativa de subverter históricas conquistas da Reforma Psiquiátrica Brasileira". Fica nítida, dessas manifestações, a importância de manter os serviços substitutivos no âmbito do Estado. Tal ponto é enfatizado pelas entidades que não possuem um olhar centrado no lucro, mas nas pessoas que usufruem dos serviços, e consideram os contextos histórico, social, político e econômico da questão, além de parâmetros verificados cientificamente e não baseados no senso individual, que tem como pano de fundo a moralização e individualização da questão social.

O CFESS reforça essa afirmativa, denunciando o encarceramento da população pobre e negra e a perversidade do atual sistema, com foco no lucro e na higienização dos espaços urbanos. Assim, tem-se, nas CTs, mais um foco de repressão, violência e silenciamento. De acordo com o documento,

> [a]s comunidades terapêuticas têm conquistado, nos últimos anos, um poder político e econômico que muito nos preocupa. Estas instituições se constituem *como "pequenos manicômios"*, onde os direitos dos/as usuários são sistematicamente desrespeitados. Por esses e inúmeros outros motivos, nós, do Conjunto Cfess-Cress, somos contra a regulamentação das comunidades terapêuticas. Não queremos que práticas desumanas, perversas e excludentes se perpetuem, fazendo recuar a Reforma Psiquiátrica e a desinstitucionalização já alcançada pelo Brasil (MOREIRA, 2019, p. 4, grifos do original).

Além disso, como enfatizado pela Abrasme (2019), a reedição dessas práticas institucionalizantes e que acarretam a violação de direitos humanos e sociais, em detrimento dos serviços substitutivos, são

injustificáveis, do ponto de vista do custo-eficiência e do custo-efetividade, visto que a maior parte dos recursos é proveniente do Estado.

O CFP (2019, *on-line*), órgão também historicamente ativo na luta antimanicomial, corrobora as perspectivas aqui descritas, alertando para o fato de o retrocesso ser instituído de forma que "coloca o hospital no centro do cuidado em saúde mental, priva o sujeito da liberdade, dentro de um sistema que não favorece a recuperação, mas simplesmente o isolamento".

Ademais, o documento lançado por essa entidade, intitulado *Relatório de Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas* (2017), reitera a preocupação em relação às CTs e denuncia o caráter repressivo e desumano adotado no interior dessas instituições, que ganharam força com as novas normativas. Dessa forma, ainda em 2017, o documento alerta para o fato de que essas instituições são expressões de um retorno da perspectiva asilar e do cuidado centrado na doença, e que vão na contramão da política anterior, que previa o cuidado em liberdade e a redução de danos (CFP, 2018).

Não obstante, a partir do relatório, também se evidencia que as CTs constituem local de isolamento e privação de liberdade, e que oferecem restrições, inclusive, à circulação e à comunicação com o mundo exterior (CFP, 2018). Assim, o usuário passa um longo período privado de sua liberdade, abstinente, ao menos teoricamente, em um mundo que não é real – ou seja, ao sair, a oferta de drogas estará presente em sua realidade cotidiana, o que pode causar frustrações e um ciclo vicioso de internação/abstinência e liberdade/recaída, além do fato de culpar a si mesmo, exclusivamente, por sua incapacidade de ficar abstinente, ao passo que não lhe é ofertado um serviço de saúde adequado.

As CTs possuem a mesma finalidade das prisões: cercear a liberdade de sujeitos excluídos e indesejáveis perante a sociedade, além de terem se tornado um negócio muito lucrativo, sustentado por dinheiro público, bem como por recursos dos próprios usuários.

O relatório do CFP auxilia na compreensão da gravidade do redirecionamento de um modelo de atenção relacionado às drogas, à medida que pontua: o caráter asilar, constituído por isolamento e restrição do convívio social; a incomunicabilidade e visitas restritas; o difícil

acesso a essas instituições; a retenção de documentos ou dinheiro; irregularidades envolvendo internações involuntárias e compulsórias; inexistência de um projeto terapêutico singular; violação da liberdade religiosa; exploração do trabalho como ferramenta de disciplina; ausência de projetos de desinstitucionalização (CFP, 2018), dentre outros aspectos que violam os direitos humanos e sociais.

Com base nesses fatos e no histórico do movimento antimanicomial, foram lançadas recomendações, pelo CNS e pelo CNDH, no sentido de suspender as resoluções que deram base à aprovação da nova política, de modo a denunciar a carência de debates e o desrespeito ao controle social. Assim, conforme o CNDH (2019), a nova política "confronta a perspectiva antimanicomial defendida pelos Direitos Humanos de desospitalização dos usuários, fortalecendo a existência de espaços de segregação de pessoas, estabelecendo a retomada de financiamento dos hospitais psiquiátricos e das comunidades terapêuticas". Sob a mesma perspectiva, o CNS (2019, p. 2) defende que "uma sociedade sem manicômios é uma sociedade democrática, que reconhece a legitimidade incondicional do outro como fundamento da liberdade para todos e cada um".

Desse modo, percebe-se que, não obstante as moções, notas, relatórios e recomendações produzidos por entidades importantes para o debate a respeito das drogas e da saúde mental como um todo, as mudanças normativas acabaram sendo implementadas, evidenciando uma conduta contrária ao controle social e democrático por parte da sociedade, com o agravante de que, conforme aponta a Abrasme (2019), os relatórios das duas últimas Conferências Nacionais de Saúde Mental (2001 e 2010) apontam rumos totalmente opostos aos que se implementaram. Percebe-se, então, que o objetivo não são os direitos sociais e de cidadania, nem a discussão séria sobre as drogas e a saúde mental, mas sim atender a um *lobby* político, orientado por bases neodireitistas[10] de satisfação da moral religiosa e do anseio do mercado.

---

[10] Trata-se do amalgamento das ideologias neoliberais e neoconservadoras. Ver mais em Brown (2006) e Pereira (2016).

8.4 Considerações finais

Com o processo de Reforma Psiquiátrica brasileira, iniciada em fins da década de 1970, foi criado um arcabouço legal e normativo voltado para a construção de novos dispositivos de cuidado em saúde mental, por meio de políticas intersetoriais dirigidas à superação do modelo biomédico e hospitalocêntrico, tendo como diretrizes fundantes a autonomia, o cuidado em liberdade, os protagonismos e a reinserção social das pessoas em sofrimento mental.

Entretanto, as tensões e disputas em torno dessa política pública não foram diluídas; ao contrário, sempre estiveram presentes e, nos últimos anos, forças neodireitistas ampliam seus espaços e representam uma profunda ameaça às conquistas no campo dos direitos sociais e no modelo de atenção dos usuários da política de saúde mental.

Apesar da conquista de alguns avanços em normativas legais anteriores, no que se refere à política de saúde mental e, especificamente, no que diz respeito às drogas, não se extinguiu o estigma e o preconceito que as circundam. Desse modo, a alteração da política de drogas no atual contexto, além de expressar a ascensão de uma cultura política neoconservadora, pautada no moralismo e na individualização e criminalização da questão, representa um profundo retrocesso no campo dos direitos humanos e sociais, no sentido de legitimar um tratamento negligenciado por parte do poder público.

O estudo demonstrou a fragilidade tanto científica como do processo democrático das medidas implementadas, além de elucidar que, na disputa de projetos antagônicos, setores neodireitistas vêm alçando espaço e aglutinação política, subservientes aos interesses do mercado, que assim se fortalece. A maneira como entidades de classe, bem como parte dos movimentos estudantil e antimanicomial, foram golpeados na configuração do Conad, por meio do Decreto nº 9.926/2019, é expressão das disputas e das forças presentes. Com a exclusão de entidades históricas na luta antimanicomial, bem como de representantes dos usuários, o Conselho passa a existir para a tomada de decisões unilaterais, sem a devida discussão, condição também presente nas demais políticas sociais atuais.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz. Neoconservadorismo e neoliberalismo. *In*: GALLEGO, Esther Solano (org.). *O ódio como política:* a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). *Sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas.* [*S. l.*]: Abrasco, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE MENTAL (ABRASME). *O cuidado em saúde mental e a contra-reforma psiquiátrica*: posicionamento crítico da Abrasme. [*S. l.*]: Abrasme, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA MULTIDISCIPLINAR DE ESTUDOS SOBRE DROGAS (ABRAMD). *Moção de repúdio à nova política nacional de saúde mental.* [*S. l.*]: Abramd, 2019.

BRASIL. *Política nacional de saúde mental, álcool e outras drogas.* Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara n° 37, de 2013*. Altera as Leis nºs 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BROWN, Wendy. American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism and De- Democratization. *Political Theory,* [*S. l.*], v. 34, n. 6, p. 690-714, dez. 2006.

CARNEIRO, Henrique. As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século XX. *Revista Outubro*, São Paulo, SP, v. 6, p. 115-128, 2002.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *CFP manifesta repúdio à nota técnica "Nova Saúde Mental" publicada pelo Ministério da Saúde* [*on-line*]. Brasília, DF: CFP, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). *Relatório nacional de inspeção em comunidades terapêuticas*. Brasília, DF: CFP, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (CNDH). *Recomendação n. 3, de 14 de março de 2019*. Brasília, DF: CNDH, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS (CONAD). *Ata número 1 da reunião ordinária do conselho nacional de políticas sobre drogas*. Brasília, DF: Conad, 2017. Acesso em: 28 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS (CONAD). *Ata número 1 da reunião ordinária do conselho nacional de políticas sobre drogas*. Brasília, DF: Conad, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS (CONAD). *Ata número 2 da reunião ordinária do conselho nacional de políticas sobre drogas*. Conad, 2018b.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). *Recomendação n. 23, de 17 de maio de 2019*. Brasília, DF: CNS, 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Época Neoliberal: Revolução Passiva ou Contra-reforma? *Novos Rumos*, Marília, v. 49, n. 1, 2012.

DELMANTO, Júlio. *Imperialismo e proibicionismo*: raízes e interesses da proibição das drogas e da suposta guerra ao tráfico. São Paulo, SP: Neip, 2010. Disponível em: https://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/imperialismo-e-proibicionismo-jlio-delmanto.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas da violência 2019*. Brasília, DF: Ipea/IBSP, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras. Nota Técnica n. 21. Brasília, DF: Diest/Ipea, 2017.

MAC RAE, Edward. O controle social do uso de substâncias psicoativas. *In*: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto Baptista Dias da (org.). *Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade*. São Paulo, SP: IBCCRIM, 1997.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo, SP: N-1 Edições, 2019.

MOREIRA, Solange. *As implicações das alterações na política nacional de saúde mental, álcool e outras drogas para o exercício profissional de assistentes sociais no Brasil*. Brasília, DF: CFESS, 2019.

NEVES, Angela Vieira. *Espaços públicos e Serviço Social*: um desafio ao projeto ético-político. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 16, n. 1, p. 45-58, jan.-jun./2010.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção Social no Capitalismo:* Crítica a Teorias e Ideologias Conflitantes. São Paulo, SP: Cortez, 2016.

PRUDÊNCIO, Juliana Desidério Lobo; SENNA, Mônica de Castro Maia. Retrocessos na atenção a usuários de álcool e outras drogas. *Revista Argumentum*, Vitória, v. 10, n. 3, p. 79-93, set./dez. 2018.

ROCHA, Andréa Pires. Proibicionismo e a criminalização de adolescentes pobres por tráfico de drogas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, SP, n. 115, jul./set. 2013.

ROLIM, Leonardo Barbosa; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, RJ, v. 37, n. 96, p. 139-147, jan./mar. 2013.

Cap. 9

O hibridismo na cultura política do Distrito Federal: entre o clientelismo e a luta por direitos mediante a participação social

Thaís Kristosch Imperatori

9.1 Introdução

O conceito de cultura política está presente na trajetória das ciências sociais buscando problematizar as relações que ocorrem na sociedade e que envolvem a dimensão política. Esse conceito já aparece nas produções de Rousseau, Burke, Tocqueville e Gramsci, associado a processos por vezes contraditórios na esfera da política, o que deu origem a abordagens diferentes (RENNÓ, 1998). Há, portanto, diferentes perspectivas teóricas e múltiplos significados para o termo, expressos pelos adjetivos: cultura política autoritária, democrática, provinciana, moderna, tradicional/atrasada, entre outros (GOHN, 2001).

Neste texto, considera-se que a cultura política permite compreender que o político perpassa outras dimensões da vida social para além das

instituições e da política partidária. Isso significa apreender as relações de poder embutidas em práticas sociais e seus significados. Nas palavras de Gohn (2001, p. 21), o termo se refere a uma "concepção ampliada de (e da) política, com 'P' maiúsculo". Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 17) explicitam esse conceito ao se referirem ao "processo pelo qual o cultural se torna fato político", ou seja, ao "laço constitutivo entre cultura e política, e a redefinição que essa visão implica" (p. 17).

O presente texto, tomando como ponto de partida a cultura política brasileira, busca problematizar a trajetória sociopolítica do Distrito Federal e a constituição de sua cultura política, marcadas ora por práticas conservadoras, manifestadas por clientelismo e trocas de favores no espaço público, ora por práticas democráticas e cidadãs. O desafio posto é expressar o hibridismo presente na cultura política distrital, que traz repercussões para as relações entre Estado e sociedade civil, a constituição de espaços participativos e o reconhecimento de direitos de cidadania.

9.2 Cultura política e realidade brasileira

A tentativa de explicar a formação da cultura política é uma tarefa árdua, embora necessária. Entre os anos 1980 e 1990, o conceito de cultura política se torna central para explicar o processo de redemocratização no Brasil. Busca-se, porém, reconstruir os traços históricos que construíram a cultura política brasileira e que permitiram a configuração de determinadas relações no campo político e nas práticas sociais.

Um desses traços refere-se à desigualdade, conforme apontado por Sales (1994). Tem-se aí o conceito de "cultura política da dádiva", originada no período colonial e escravista, que se refere à "expressão política de nossa desigualdade social, mediante a relação de mando/obediência cuja manifestação primeira se deu no âmbito do grande domínio territorial que configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação" (SALES, 1994, p. 1). Nessa perspectiva, a dádiva, ao não permitir a construção de direitos básicos, contribui para aprofundar desigualdades nas nossas relações sociais.

Uma das principais características da "cultura política da dádiva" é o ato de pedir, o que exige necessariamente um provedor forte. Essa figura existe desde o período colonial, identificada na grande propriedade fundiária, na qual o domínio rural ou territorial implica a contrapartida do favor e da subserviência. O latifúndio monocultor voltado para a exploração e baseado no trabalho escravo reforça o poder privado dos senhores da terra, que assumem o papel antagônico de provedores e expropriadores frente aos escravos (SALES, 1994). Tal período é referenciado por Neves (2008) pelo familismo, pelo patriarcalismo e pela estrutura privada da colônia.

Complementarmente à desigualdade, está a ausência de reconhecimento da cidadania. Sales (1994) utiliza, em sua análise, o conceito de "cidadania concedida" para referir-se à não cidadania do homem livre e pobre, dependente dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando. Destaca-se que os senhores rurais têm seu poder exercido para além do domínio privado e controlam também os aparelhos de justiça e a polícia, tornando o espaço público um clã.

> A cidadania concedida está na gênese da construção de nossa cidadania. Isso significa que os primeiros direitos civis necessários à liberdade individual – de ir e vir, de justiça, direito à propriedade, direito ao trabalho – foram outorgados ao homem livre, durante e depois da ordem escravocrata, mediante a concessão dos senhores de terras. Essa dependência da população livre do Brasil escravocrata para com os senhores de terra é que dava aos observadores argutos aquela impressão de que o Brasil não tinha povo (SALES, 1994, p. 4).

A relação fundamental construída nesse processo é a do favor, a qual perpassou o início do período republicano e reforçou o poder privado das elites. Tal cultura política cria o que Sales (1994, p. 9) chama de "cimento das relações de mando e subserviência, que em última análise se relaciona às próprias raízes da desigualdade social brasileira".

Tal qual Sales, Chauí (2007) considera que a relação construída entre público e privado é marcada por uma relação de favor e de mando-obediência. Desde o momento da distribuição das sesmarias

e capitanias hereditárias, a base foi a concessão das terras por favor do rei aos senhores. Trata-se de um dom do rei que, ao efetuar as doações, garante privilégios senhoriais aos proprietários no plano público. Esse mito possibilita a criação da visão do direito natural ao poder e a legitimação desse direito por meio de redes de favor e clientela, ocorrendo ainda a "sagração do governante", nos termos da autora.

> [...] o rei representa Deus e não os governados e os que recebem o favor régio representam o rei e não os súditos. Essa concepção aparece na política brasileira, na qual os representantes, embora eleitos, não são percebidos pelos representados como *seus* representantes e sim como representantes *do Estado* em face do povo, o qual se dirige aos representantes para solicitar favores ou obter privilégios. Justamente porque a prática democrática da representação não é realizada, a relação entre o representante e a população é de favor, clientela e tutela (CHAUÍ, 2007, p. 86, grifos da autora).

Está aí um dos elementos fundantes da sociedade brasileira, que se configura em mito fundador: "a fundação visa algo tido como perene (quase eterno) que traveja e sustenta o curso temporal e lhe dá sentido. [...] a fundação aparece como emanando da sociedade (em nosso caso, da nação) e, simultaneamente, como engendrando essa própria sociedade (ou a nação) da qual ela emana" (CHAUÍ, 2007, p. 9).

A relação de mando-obediência obstaculiza a construção da cidadania e o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos. Nos termos de Telles (2006, p. 88),

> É certo que a sociedade brasileira carrega todo o peso da tradição de um país com passado escravagista e que fez sua entrada na modernidade capitalista no interior de uma concepção patriarcal de mando e autoridade, concepção esta que traduz diferenças e desigualdades no registro de hierarquias que criam a figura do interior que tem o dever de obediência, que merece o favor e proteção, mas jamais os direitos.

Esses elementos são centrais para a construção de uma cultura política autoritária e conservadora no Brasil. Neves (2008, p. 84) também analisa os fundamentos da cultura política brasileira no trecho a seguir:

> A indistinção entre público e privado está presente na tradição política brasileira desde o processo de colonização. Persistia a ideia de um país atrasado, de um povo passivo, o que deu lugar à busca da ideia de um Brasil moderno, que superasse as próprias mazelas associadas ao imaginário de pobreza, desigualdade, políticas arcaicas, clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo. Esses conceitos permeiam a cultura política brasileira desde a República Velha.

Neves (2008) destaca a indistinção entre público e privado, sendo o primeiro a extensão do espaço privado do governante, e a ideia de um povo passivo e sem rupturas revolucionárias desde o Império. Tais compreensões formaram uma vertente do pensamento social brasileiro conservador, a exemplo de Oliveira Viana, Nestor Duarte e Gilberto Freyre. A autora apresenta elementos presentes no pensamento desses estudiosos que reforçam a necessidade de um Estado autoritário e centralizador como meio de superar o atraso brasileiro. Dentre os argumentos apresentados por Oliveira Vianna, está a apatia do povo, que não participa, não sabe votar e não se organiza coletivamente devido a uma falta de solidariedade social. Por essa razão, não estaria preparado para a democracia e demandaria um Estado centralizador e interventor que tornasse a sociedade mais madura politicamente.

No período dos anos 1970 e 1980, a percepção de um povo passivo dá lugar a uma nova perspectiva, com fortes movimentos sociais atuantes na luta pela redemocratização política e pela ampliação dos direitos de cidadania. O conceito de sociedade civil ganha destaque no cenário nacional, composto por um vasto conjunto de atores com organização coletiva, que tornaram públicas as carências e reivindicavam mais liberdade e justiça social frente à ditadura (DURIGUETTO, 2007).

Gerschman (2004, p. 67) define o período do final dos anos como um “momento *sui generis* na política brasileira no que se relaciona ao papel da sociedade civil, com o surgimento de diversas entidades em

diversos setores da vida social", uma vez que, no processo de abertura política, houve um movimento de agitação e oposição política que perpassou toda a sociedade, promovendo amplo debate e mobilização social em torno do fim do regime vigente e em busca da democratização.

Na leitura de Carvalho (1998, p. 12, grifos da autora),

> A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do *direito a ter direitos,* do *direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade,* culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que "Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou *diretamente,* nos termos desta Constituição".

Moisés (1992), ao analisar o processo de transição democrática, conclui que havia se formado uma nova cultura política graças à adesão a valores democráticos, sendo tais noções obtidas a partir de atitudes e orientações políticas dos indivíduos. Gohn (2001) também destaca o tensionamento entre uma cultura política tradicional, de ordem autoritária e excludente, e uma nova cultura política expressa pelos movimentos populares, que buscam redefinir a noção de cidadania e a relação entre público e privado.

Essa transição política, que durou mais de uma década, gerou um amplo movimento na sociedade em oposição ao autoritarismo. Tal movimento permitiu, ainda, uma mudança na atitude política de diferentes segmentos sociais (MOISÉS, 1992). Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 26) enfatizam que as práticas políticas dos movimentos sociais tendem a desafiar ou desestabilizar as culturas políticas dominantes:

> o que está em questão para os movimentos sociais, de um modo profundo, é uma transformação da cultura política dominante na qual se movem e se constituem como atores sociais com pretensões políticas. Se os movimentos sociais pretendem modificar o papel social e se a cultura política também abrange campos institucionalizados para a negociação do poder, então os movimentos sociais necessariamente enfrentam a questão da cultura política.

É um contexto no qual a cultura política brasileira torna-se híbrida, nos termos de Canclini (*apud* NEVES, 2008). Isso porque há a coexistência de culturas que entrelaçam o tradicional e o moderno – no caso brasileiro, o autoritário e o democrático. Conforme afirma Neves (2008, p. 32), "a construção democrática e a consolidação de novos espaços públicos, a partir dos anos 1990, deveriam levar em consideração esse hibridismo cultural que os autores recuperam para estudar a convivência de traços conservadores, como o clientelismo em experiências de participação popular".

Nos anos 1990, a cultura política brasileira foi marcada por uma "cultura da crise" (MOTA, 2008). Iniciada nos anos 1980, principalmente na economia e na política, essa crise gerou uma tensão entre o exercício dos direitos sociais, as políticas sociais e as novas necessidades do mercado. Observa-se então que, ao tempo em que a sociedade brasileira vivenciou um processo de democratização política, após o regime ditatorial, também experimentou uma profunda e prolongada crise econômica.

Esse discurso da crise teve um impacto concreto na realidade social e política brasileira, com questionamentos sobre o papel do Estado e da sociedade sob a ótica do neoliberalismo. A ênfase se dá na necessidade de reformas para a retomada do crescimento econômico, assim como o combate à inflação e uma reforma fiscal que potencialize o aumento da arrecadação. A perspectiva de um projeto de classe se pulveriza frente a um discurso genérico, no qual se formam alianças políticas a partir de um projeto transclassista (MOTA, 2008).

> Nesse sentido, o discurso da crise, ou sobre a crise, é formador de uma cultura política que procura negar os referenciais teóricos, políticos e ideológicos, que permitiam, no caso brasileiro, até a segunda metade da última década, identificar propostas e práticas diferenciadas por parte das classes trabalhadoras e capitalistas acerca da situação social e economia do país (MOTA, 2008, p. 101).

Essa cultura política da crise constrói um conformismo social a partir do qual os interesses privados da classe dominante tornam-se genéricos e universais, como saída conjunta para a dita crise. Forma-se

o que Mota (2008) chama de "cultura da vontade corporativa", fundada na estreita vinculação entre os interesses particulares e imediatos dos trabalhadores assalariados e os interesses dos empresários ligados aos setores mais expressivos do complexo industrial e financeiro.

Nesse contexto de "cultura da crise", cria-se ainda a "cultura do voluntariado", segundo Bonfim (2010, p. 15), a qual evoca o potencial colaborativo e solidário da sociedade civil no atendimento às necessidades sociais.

> A "cultura do voluntariado" é resultado de uma dinâmica social complexa, permeada de contradições, em que o componente ideológico é decisivo para sua expansão e efetivação. A "cultura da crise", ou seja, a ideia de que todos estão sendo penalizados com a crise e que a saída desta requer, além de sacrifícios, ajuda mútua, é terreno fértil para a expansão da atividade voluntária que aparece, neste momento, como a principal saída para a resolução dos "problemas sociais" tão acirrados diante da conjuntura da crise.[1]

O que se percebe é a complexificação dos elementos que formam a cultura política brasileira contemporânea a partir da disputa entre projetos políticos. Conforme explicita Dagnino (2004), ocorre uma "confluência perversa", nos termos da autora, entre um projeto democratizante e participativo, que propõe a expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia com a garantia de direitos, e outro neoliberal, emergente nos anos 1990, que busca um Estado mínimo, com redução do seu papel de garantidor de direitos por meio do encolhimento de suas responsabilidades perante o social e a transferência destas para a sociedade civil. É a partir desse cenário que analisamos a construção da cultura política do Distrito Federal (DF).

---

[1] Nesse contexto de "cultura do voluntariado", cabe problematizar o papel do terceiro setor e das organizações não governamentais frente ao atendimento das necessidades sociais e à relação com o Estado.

9.3 A miscelânea da cultura política distrital

A ausência de participação popular durante as primeiras décadas de existência do DF é um primeiro indicador a ser analisado na trajetória de sua cultura política. Isso porque, embora o distrito tenha sido criado na década de 1960, apenas em 1986 a sua população conquistou o direito de eleger representantes para o Congresso Nacional, assim como as demais Unidades da Federação. Na época, foram eleitos oito deputados federais e três senadores pelo DF. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o DF pôde eleger o seu governador e vice, além de 24 deputados distritais para a Câmara Legislativa. A primeira eleição foi realizada em 1990.

Em 1991, Joaquim Roriz, do Partido Trabalhista Renovador (PTR), foi o primeiro candidato eleito a assumir o governo do DF, após derrotar o médico Carlos Saraiva, do Partido dos Trabalhadores (PT). É importante observar que Roriz já havia ocupado o cargo de governador distrital de setembro de 1988 a março de 1990, após nomeação direta do então presidente José Sarney. A experiência política acumulada desde os anos 1960, nos cargos de vereador de Luziânia-GO, deputado estadual, deputado federal, vice-governador em Goiás e prefeito interventor em Goiânia, permitiu que ele tivesse uma importante base de apoio político (ANDRADE, 2008; ANTUNES, 2004).

Antunes (2004, p. 102) observa que, desde seu primeiro mandato, em 1988, Roriz realizou doação de lotes em áreas distantes do Plano Piloto, caracterizando o que definimos como cultura política clientelista e populista. Isso permitiu ampliar o apoio da população mais pobre para sua candidatura na eleição. Análise realizada por Lemos (2002, p. 81) vai na mesma direção ao afirmar que "essa política [de ocupação territorial] passa a ser utilizada como instrumento para angariar simpatias populares e com isso conseguir votos".

De acordo com Andrade (2008), Roriz contou com o apoio de diferentes grupos: classes populares, partidos de centro e de direita e setores do empresariado local. Seu mandato foi marcado por programas sociais focalizados e fragmentados, além de uma política habitacional baseada na distribuição de lotes para indivíduos e famílias marginalizadas

que viviam em ocupações irregulares, o que gerou um crescimento desordenado e sem acesso a serviços públicos essenciais à população. Ao empresariado local eram oferecidas concessões como benefícios fiscais, venda de terras em licitações e leilões a baixo custo para especulação imobiliária, além de anistia fiscal e renegociação de dívidas.

Pesquisas apontam para a presença de traços assistencialistas e clientelistas no governo Roriz (ANTUNES, 2004; LEMOS, 2002). Em síntese,

> Roriz sempre fez esse tipo de política em toda sua carreira. Com dubiedade, ele sempre transitou com prestígio entre a população de baixa renda, desorganizada e com carências de toda ordem, como uma espécie de "pai dos pobres", e também entre as elites econômicas, que apoiavam este tipo de política que freava possíveis movimentos reivindicatórios e de protesto de parte da maioria da população – agia, portanto, como uma "mãe dos ricos". Esses traços marcaram a ação política de Roriz (ANDRADE, 2008, p. 50).

Tais práticas não estão restritas à realidade do DF, mas permeiam toda a sociedade brasileira. O clientelismo tem como base trocas assimétricas que se expressam, de um lado, pela ajuda econômica e proteção; e de outro, de maneira menos tangível, pelo respeito e lealdade para com seu *patronus,* termo usado para se referir ao indivíduo que usa de sua influência para proteger e ajudar outro indivíduo, que se torna seu cliente e que retribui prestando-lhe certos serviços. Trata-se de patronagem, isto é, "um complexo de relações entre aqueles que usam sua influência, posição social ou algum outro atributo para ajudar e proteger aqueles que buscam ajuda e proteção" (BAHIA, 2003, p. 121).

Esses laços são especialmente funcionais em situações nas quais a estrutura formal das instituições é fraca e incapaz de fornecer, de modo constante e estável, bens e serviços, a exemplo dos primeiros anos de governo no DF. A relação entre pobreza, assistência e clientelismo no atendimento de necessidades é ainda mais evidente e relevante nas lacunas do Estado (NEVES, 2008). Aí está o assistencialismo, que reproduz a dominação e apresenta os serviços públicos como benefícios concedidos por políticos. As práticas assistencialistas

reiteram dependências e preservam os privilégios nas mãos de uns poucos. Portanto, são vazias de consequências transformadoras (SPOSATI *et al.*, 2010; ALAYÓN, 1995).

Nas eleições de 1994, sem poder concorrer, Roriz apoiou Valmir Campelo, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que ficou em primeiro lugar na votação do primeiro turno, mas acabou perdendo no segundo para Cristovam Buarque (PT). O novo governador é eleito com uma plataforma de oposição à Roriz. De acordo com Andrade (2008), um fator decisivo para essa eleição foi o envolvimento do nome de Roriz no escândalo de desvio de verbas federais e de denúncias de obras superfaturadas, contas fantasmas e pagamento de propinas a deputados distritais investigados na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento.

Entre 1995 e 1998, Cristovam Buarque trouxe inovações na forma de fazer política no DF (SOUSA, 1999; LEMOS, 2002). Dentre elas, está a abertura de novos canais de participação e controle democrático sobre o Estado e a implantação do Orçamento Participativo (OP).[2] Nas palavras do então governador, "o governo se propusera a fazer uma verdadeira 'revolução de prioridades', incompatível com uma máquina administrativa pesada, lenta, burocrática, mais preocupada em cumprir formalidades do que em responder as necessidades da população" (SILVA, 1999, p. 108).

A proposta era estabelecer uma política para a tomada de decisão sobre a alocação dos recursos públicos baseada na participação e que tornasse o governo mais transparente e democrático. Teixeira (1999), ao analisar a experiência do OP no DF no período, explicita que houve significativa participação popular e se buscou uma nova forma de elaboração do orçamento. Entretanto, o autor também identifica diversas dificuldades, como as relações de troca de apoio e barganha entre os poderes Legislativo e Executivo; a falta de clareza na descrição de subprojetos ou subatividades, que dificultou o acompanhamento

[2] O OP surgiu como projeto político do PT em Porto Alegre e tornou-se marca da gestão petista em diversas cidades brasileiras. Trata-se de um instrumento inovador de gestão na busca da participação popular e da democratização nas discussões da administração pública.

de sua execução por parte da comunidade; a não execução de muitos projetos aprovados no ciclo do OP, tendo em vista que, de acordo com relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), apenas 50% dos 494 subprojetos/atividades aprovados no OP e previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) foram executados; e a falta de recursos decorrente da destinação de apenas uma pequena parte do orçamento às deliberações do OP. Schmitz (1997) ainda aponta para a resistência da burocracia, que se manifestava contra a metodologia do OP, uma vez que este representaria perda de poder. Essa metodologia participativa foi interrompida logo após o fim do mandato de Cristovam Buarque e retomada novamente apenas em 2011, em um novo governo petista[3] (OLIVEIRA, 2015; SOUZA, 2014).

Para Lemos (2002), o princípio da participação popular também esteve presente no processo de planejamento urbano desse governo. A área da educação também passou por momentos de euforia durante o governo Cristovam, com a materialização de um dos compromissos de campanha: a eleição direta para as direções de escolas (DÔRES, 2007). A greve dos professores de 1998, porém, trouxe dificuldades para o governo, sendo considerada inclusive como um fator que contribuiu para a não reeleição do governador no pleito seguinte. Têm-se aí elementos que apontam para a construção de uma nova cultura política, pautada na participação da sociedade civil nos processos de decisão, associada à ampliação de espaços democráticos, e na afirmação de direitos como conquistas e não concessões frente à cultura política clientelista do governo anterior.

Em 1998, Cristovam Buarque é derrotado e Joaquim Roriz reassume o governo do DF. Em seu novo mandato, "Roriz retoma os programas assistencialistas voltados para a população dos assentamentos e das novas cidades, seu principal reduto eleitoral, principalmente a

[3] Oliveira (2015), em análise sobre o OP implantado no DF no período de 2011 a 2014, conclui que, apesar do interesse e da participação da sociedade civil, não houve uma real cogestão do orçamento nem socialização desse instrumento de poder. O OP tornou-se um mecanismo meramente consultivo. O poder decisório permaneceu concentrado nos representantes de governo, o que contribuiu para seu esvaziamento no decorrer dos anos.

distribuição de pão e leite e as cestas básicas" (ANDRADE, 2008, p. 55). Foi por meio dessa política assistencialista e clientelista que Roriz ampliou suas bases em cidades-satélite e também conseguiu apoio de novos grupos sociais, como cooperativas habitacionais, associações de transporte alternativo, entidades assistencialistas e Organizações Não Governamentais (ONGs), além de alguns sindicatos do funcionalismo público (ANDRADE, 2008). Essa conjuntura possibilitou sua reeleição no pleito seguinte, no qual Geraldo Magela (PT) foi derrotado no segundo turno com 49,37% dos votos. Roriz permaneceu no cargo até 2006, quando a Vice-Governadora, Maria de Lourdes Abadia, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumiu o posto, mantendo as mesmas políticas.

De acordo com Dôres (2007, p. 6), "[a]pesar de quatro gestões e da representação de três partidos políticos no Governo, o DF, de 1991 a 2006, teve, de fato, apenas dois Governos, representados pelos governadores Joaquim Domingos Roriz, do PTR/PMDB, e Cristovam Buarque, do PT". É inegável que a forma de fazer política de Roriz trouxe elementos fundantes para a cultura política do DF, a partir de práticas de favor, troca e assistencialismo que se mantiveram no decorrer de seus mandatos. O governo de Cristovam, por sua vez, trouxe tensionamentos a essas práticas políticas conservadoras, ao construir experiências de participação popular que visavam a democratização das decisões, a exemplo do OP e das eleições para gestores de escolas públicas. Tem-se aí um novo ator que entra em cena na política distrital, a sociedade civil. Isso não significa a ruptura com a cultura política anterior, tendo em vista que as bases de uma forma de fazer política tradicional persistiram no contexto do DF e tornaram-se obstáculos para a efetivação da transparência e da democratização das decisões políticas. Entretanto, identifica-se a possibilidade de construção de novas relações entre Estado e sociedade civil.

Cabe destacar que, mesmo inelegível até 2023, por ter sido considerado ficha-suja em 2006, quando era senador, devido ao escândalo da

chamada "Bezerra de Ouro",[4] Joaquim Roriz foi considerado o melhor governador do DF e teve 33,8% de aprovação entre os entrevistados em pesquisa realizada pelo Instituto Paraná Pesquisas, em 2015. José Roberto Arruda está em segundo lugar, com 28% de aprovação, seguido por Cristovam Buarque, com 17,5%, e Agnelo Queiroz, com 2,6%.[5]

A última década de governos do DF foi marcada por instabilidade política e institucional, com a divulgação de diversos casos de corrupção e desvio de recursos públicos na mídia. Em 2007, José Roberto Arruda, do Partido da Frente Liberal (PFL), assume o governo do DF, eleito ainda no primeiro turno com um discurso que enfatizava a necessidade de transparência do governo, aumento da eficiência dos gastos e melhoria nos serviços públicos. Em 2009, porém, a Polícia Federal deflagrou a Operação Caixa de Pandora, na qual foram realizadas buscas na residência do governador, em secretarias do governo e gabinetes de deputados da Câmara Legislativa do DF (CLDF) a fim de investigar suspeitas de desvio de recursos e corrupção.[6]

No ano seguinte, Arruda tem sua prisão preventiva decretada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nesse momento, o vice-governador Paulo Octávio, do Democratas (DEM), assume o governo, ficando no cargo apenas 12 dias, quando pediu sua saída. Até o fim de 2010, o DF teve ainda mais dois governadores: Wilson Lima, do Partido da

---

[4] Após descontar um cheque de R$ 2,2 milhões, Roriz afirmou que o valor seria referente a um empréstimo realizado para a compra do embrião de uma bezerra de raça. A transação levantou suspeitas de lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos. A condenação em segunda instância foi divulgada na reportagem: TAHAN, Lilian. Roriz é condenado em segunda instância e vira ficha-suja. *Metrópoles*, Brasília, 15 out. 2015. Disponível em: https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/roriz-e-condenado-em-segunda-instancia-e-vira-ficha-suja. Acesso em: 2 mar. 2017.

[5] Os dados da pesquisa estão na reportagem: Confira a íntegra do levantamento Paraná Pesquisas sobre o GDF (Congresso em foco, 2 jun. 2015). Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/confira-os-dados-na-integra-da-pesquisa-sobre-o-gdf/. Acesso em: 22 fev. 2017.

[6] A operação foi amplamente divulgada na mídia e teve repercussão com o chamado Mensalão do DEM. Na ocasião, foram publicados vídeos que mostravam parlamentares e empresários recebendo maços de dinheiro entregues por Durval Barbosa, então Secretário de Relações Institucionais do governo.

República (PR), que ocupou o cargo como interino de fevereiro a abril por ser o presidente da Câmara Legislativa, e Rogério Rosso, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), eleito indiretamente como governador em abril de 2010, ocupando o cargo até o final do ano.

Em 2011, o PT retorna ao governo do DF, com a eleição de Agnelo Queiroz, que derrotou Weslian Roriz, esposa do ex-governador Joaquim Roriz.[7] O mandato do novo governador foi permeado por investigações e denúncias de corrupção, desvio de dinheiro público e improbidade administrativa referentes à época em que Agnelo foi Ministro do Esporte e diretor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Além disso, ainda houve acusações de crime de responsabilidade fiscal e questionamentos do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) sobre os gastos efetuados pelo governador.[8]

---

[7] Roriz renunciou à sua candidatura após ser barrado na Lei da Ficha Limpa e indicou sua esposa para a disputa. Nesse sentido, buscava-se assegurar que os negócios públicos continuassem a ser tratados como questão de família. De acordo com a manifestação de Roriz na época, "[n]ão posso mais ser candidato. Mas a eleição correrá em meu nome e o povo de Brasília me honrará, elegendo Governadora minha amada esposa, companheira de meio século, Dona Weslian Roriz, competente, honrada, humana e digna. Estarei com ela a cada minuto, da mesma forma que ela sempre esteve comigo, e foi a grande responsável pela alta dose de humanismo dos quatro períodos de governo que chefiei" (Roriz anuncia que desiste de eleição e lança mulher ao governo do DF. *Portal G1*, Brasília, DF, 24 set. 2010. Disponível em: http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/09/roriz-anuncia-que-desiste-de-eleicao-e-lanca-mulher-ao-governo-do-df.html. Acesso em: 22 fev. 2017). Destaca-se que diversos membros da família Roriz fizeram carreira política, a exemplo de Liliane Roriz e Jaqueline Roriz, filhas de Joaquim Roriz. Ambas foram condenadas na Lei da Ficha Limpa. De acordo com reportagem do Correio Braziliense, trata-se do "Clã Ficha Suja" (CAMPOS, Ana Maria. Clã Ficha Suja: Joaquim Roriz e as duas filhas estão inelegíveis. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 19 abr. 2017. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/19/interna_cidadesdf,589479/cla-ficha-suja-joaquim-roriz-e-as-duas-filhas-estao-inelegiveis.shtml. Acesso em: 19 abr. 2017).

[8] Conforme reportagem: DUBEUX, Ana. Presidente do TCDF aponta erros graves nas contas de Agnelo Queiroz. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 22 ago. 2015. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/08/22/interna_cidadesdf,495682/presidente-do-tcdf-apota-erros-graves-nas-contas-de-agnelo-queiroz.shtml. Acesso em: 9 fev. 2017.

Agnelo deixou o cargo em 2015, quando assumiu o governador eleito Rodrigo Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), em um contexto de crise financeira e dificuldades administrativas e de gestão.[9] Rollemberg teve um governo com baixa aprovação popular. De acordo com pesquisa encomendada pelo jornal Correio Braziliense ao Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados, em julho de 2017, 67% consideraram a sua gestão como ruim (18%) ou péssima (49%).[10] A aprovação do governador foi ainda menor em pesquisa realizada em dezembro do mesmo ano pelo Instituto Dados, a pedido do portal Metrópoles, quando 73,4% dos brasilienses avaliaram o governo como ruim (25,2%) ou péssimo (48,2%).[11]

Em maio de 2017, dois ex-governadores, Arruda e Agnelo, além do ex-vice governador Tadeu Filippelli, foram presos na operação da Polícia Federal *Stadium Panatenaico*, suspeitos de fraude e desvio de recursos das obras do Estádio Mané Garrincha para a Copa do Mundo de 2014. Orçado inicialmente em cerca de R$ 600 milhões, o custo total foi de R$ 1,575 bilhão. Investigação do Ministério Público Federal (MPF) aponta o recebimento ilegal de, pelo menos, R$ 16,6 milhões.[12]

---

[9] A crise financeira do GDF foi divulgada pelo governador Rollemberg em documento enviado ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em 31 de dezembro de 2015, conforme reportagem: FILGUEIRA, Ary. Na despedida de 2015, Rollemberg dá última cartada e acusa Agnelo de crime de responsabilidade fiscal. *Metrópoles*, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Disponível em: http://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/na-despedida-de-2015-rollemberg-da-ultima-cartada-e-acusa-agnelo-de-crime-de-responsabilidade-fiscal. Acesso em: 9 fev. 2017.

[10] Conforme reportagem: CAMPOS, Ana Maria. Pesquisa mostra que Rollemberg tem 67% de rejeição dos brasilienses. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 9 jul. 2017. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/07/09/interna_cidadesdf,608184/pesquisa-mostra-que-rollemberg-tem-67-de-rejeicao-dos-brasilienses.shtml. Acesso em: 12 ago. 2017.

[11] Conforme reportagem: ALVES, Pedro. Reprovação a Rollemberg chega a 73,4%, diz pesquisa Metrópoles/Dados. *Metrópoles*, Brasília, DF, 17 dez. 2017. Disponível em: https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/reprovacao-a-rollemberg-chega-a-734-diz-pesquisa-metropolesdados. Acesso em: 18 dez. 2017.

[12] Conforme reportagens: Ex-governadores Arruda e Agnelo são presos em operação da Polícia Federal. *Correio Braziliense*, Brasília, 3 maio 2017. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ cidades/2017/05/23/

A partir dessa breve trajetória, destaca-se que a formação sócio-histórica e a ação política distritais têm sido marcadas pelo predomínio de interesses corporativos e do uso da máquina pública para proveito pessoal, tendo em vista a quantidade de casos de corrupção e investigações de desvio de recursos públicos. Essas práticas são impeditivas para a consolidação da transparência e democratização da coisa pública e da mobilização da sociedade civil por direitos de cidadania.

Rennó Júnior (1997, p. 135) afirma a existência de uma "cultura política da desconfiança" no DF, manifestada pela descrença generalizada nos principais atores democráticos e pelo abandono da esfera pública como espaço de regulação da ordem. Nesse sentido, o autor afirma que "os representantes máximos dos órgãos, Juízes, a polícia, ministros de governo e parlamentares, todos atores chaves para a manutenção do regime democrático, contam com níveis muito baixos de confiança da população" (RENNÓ JR., 1997, p. 77). E ainda continua: "[a]s instituições de representação política da população, cuja essência de seu compromisso é baseada na confiança dos representados, pelo menos no modelo teórico, na prática da realidade brasileira, está muito distante desse ideal".

Isso se torna um empecilho para a difusão da crença nos valores democráticos, uma vez que, diante de conflitos, há uma opção pela fuga da norma legal e pela imposição do poder pessoal. Para o referido autor, uma das expressões dessa cultura no DF é a baixa participação em associações sociais, culturais, políticas e religiosas, o que evidencia um desinteresse por assuntos coletivos. "O cidadão do DF também envolve-se pouco em atividades reivindicatórias de melhorias para grupos específicos e de solução de problemas sociais determinados" (ibid., p. 75). Rennó Júnior (1997, p. 90) ainda complementa: "[a] ação coletiva na sociedade do DF é invisível por que de fato não existe para a maioria da população".

---

interna_cidadesdf,597079/policia-federal-cumpre-mandados-de-prisao-contra-arruda-e-agnelo.shtml. Acesso em: 24 maio 2017; CAMPOS, Ana Maria. Agnelo, Arruda e Filipelli receberam R$ 16,6 milhões com Mané, aponta MPF. Correio Braziliense, Brasília, DF, 12 abr. 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/12/interna_cidadesdf,673042/agnelo-arruda-e-filippelli-receberam-r-16-6-milhoes-com-mane-aponta.shtml. Acesso em: 18 abr. 2018.

Há, porém, estudos que apontam para a capacidade de mobilização da população do DF em organizações e movimentos para luta coletiva por direitos, principalmente em regiões periféricas, com maiores índices de pobreza e precariedade no acesso a serviços públicos. Boschi (1987, p. 50), por exemplo, considera o DF como "local privilegiado para o estudo dos movimentos de moradores enquanto novos canais de expressão política". Um caso emblemático refere-se a Ceilândia, onde a associação Incansáveis Moradores de Ceilândia mobilizou a população local para regularização da posse dos terrenos, por meio de reuniões, assembleias, demonstrações públicas e a formação de um comitê para reivindicar ao governo o atendimento de suas necessidades (BOSCHI, 1987; LEMOS, 2002; RESENDE, 1991). Existem também estudos sobre a mobilização e participação coletiva da Associação de Moradores da Vila Paranoá na década de 1980 (LEMOS, 2002; IWAKAMI, 1991) e a trajetória de associativismo na Vila Planalto (ZARUR, 1996).

Em outras situações, as contradições entre participação social e concessão do governo ficam mais explícitas. Assim relata Lemos (2002, p. 76) a respeito da implementação de Samambaia, nos anos 1980: "os moradores reivindicam a infraestrutura mínima, o governo, além de não ouvi-los, removia para o local os moradores das favelas erradicadas, acelerando assim a distribuição de lotes semiurbanizados". A mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais questiona a cultura política tradicional rumo à ampliação de direitos de cidadania e à construção de uma nova relação entre público e privado (GOHN, 2001).

Tem-se, então, um contexto no qual a cultura política se torna híbrida, marcada pela coexistência de culturas que entrelaçam traços conservadores, como o clientelismo, e experiências de participação popular (NEVES, 2008). É esse hibridismo que permite a construção de tensionamentos em torno da mobilização e da luta por direitos de cidadania.

Embora a análise presente neste texto siga a trajetória histórica dos governos, é no terreno da sociedade civil e no seu encontro com o Estado que se colocam os hibridismos da cultura política, a exemplo dos processos de mobilização e reivindicação por direitos, na busca por romper com práticas de favor e concessão. Em síntese, podemos afirmar que a cultura política no DF foi marcada pelos efeitos da cultura

política clientelista e assistencialista, da cultura política participativa e da cultura política corporativa. Há, portanto, um hibridismo, em que a participação popular na luta por direitos existe, mas a cultura política conservadora, autoritária e corporativa prevalece como dominante.

9.4 Considerações finais

No presente texto, buscamos mostrar a relação entre diferentes culturas políticas que se tornam híbridas durante o processo de participação, mobilização e organização da sociedade civil na luta por direitos sociais no Distrito Federal. A análise tem por referência a cultura política brasileira, que é marcada por essas contradições e hibridismo. Traços dessa cultura se particularizam no DF.

Vimos que a cultura política no DF é permeada pelos efeitos *i)* da cultura política clientelista e assistencialista, *ii)* da cultura política participativa e *iii)* da cultura política corporativa. Observa-se, dessa forma, um caráter híbrido, em que a participação popular na luta por direitos tenta consolidar uma nova cultura participativa, mas a cultura conservadora, autoritária e corporativa se impõe como hegemônica. O desafio posto neste artigo é ressaltar a importância de entender que existem diferentes culturas políticas no DF, construídas na relação entre governo e sociedade civil, e que esse hibridismo é fundamental para desvelar as relações de poder, favor, mando e subserviência da sociedade civil, principalmente da população mais pobre.

A luta por direitos é, portanto, atravessada por mecanismos antidemocráticos, que tentam tornar invisível o ativismo dos sujeitos que reforçam uma cultura participativa enquanto única forma de resistência da sociedade civil frente a uma cultura política brasileira fundada no favor e no autoritarismo, jamais nos direitos sociais. O ativismo da sociedade civil na construção de uma nova cultura política é a única alternativa de resistência em um contexto marcado por práticas antidemocráticas que reforçam não o cidadão, e sim o cliente do Estado. O desafio está posto.

Referências

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. *In*: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais:* novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ANDRADE, Antônio Carlos de. *Joaquim Roriz:* a força do populismo entre os eleitores do Distrito Federal. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2008.

ANTUNES, Gabriela Borges. *O poder político no Distrito Federal:* a trajetória de Joaquim Roriz. 2004. 132 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.

AYALÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo:* controle dos pobres ou erradicação da pobreza. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1995.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo:* raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro, RJ; São Paulo, SP: Renovar, 2003.

BONFIM, Paula. *A "cultura do voluntariado" no Brasil.* São Paulo, SP: Cortez, 2010.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação:* política de base e democracia no Brasil. São Paulo, SP: Vértice, Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro, RJ: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A Participação Social no Brasil hoje. *Pólis Papers,* São Paulo, SP, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil:* mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (coord). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DÔRES, Sônia Aparecida das. *Educação e partidos políticos:* análise da concepção de cidadania em governos do Distrito Federal (1995-1998 e 2003-2006). 2007. 204f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia:* um debate necessário. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

GERSCHMAN, Silvia. *A democracia inconclusa:* um estudo da Reforma Sanitária brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política:* impactos sobre o associativismo do terceiro setor. Coleção Questões da nossa época. 2 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

IWAKAMI, Luiza Naomi. Vila Paranoá: a luta desigual pela posse da terra urbana. *In*: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade:* movimentos populares em Brasília. Brasília, DF: EdUnB, 1991.

LEMOS, Maria del Consuelo. *A construção da cidadania:* planejamento urbano sustentável e participação popular. 2002. 190f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura de massas no Brasil. *Lua Nova,* São Paulo, SP, n. 26, ago. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2015.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social:* um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2008.

NEVES, Angela Vieira. *Cultura política e democracia participativa:* um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro, RJ: Gramma, 2008.

OLIVEIRA, Priscila Nolasco de. *Democracia e participação social:* um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal. 2015. 206f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

RENNÓ JR., Lúcio R. *Cultura política da desconfiança:* o estudo do Distrito Federal. 1997. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1997.

RESENDE, Mara. Movimentos de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia. *In*: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade:* movimentos populares em Brasília. Brasília, DF: EdUnB, 1991.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, SP, ano 9, v. 25, p. 26-37, jun. 1994. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

SCHMITZ, Laudir Francisco. *O orçamento participativo no Distrito Federal.* 1997. 91f. Dissertação (Departamento de Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1997.

SILVA, Heliton Leal. *Gestão urbana e cidadania:* a experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal. 1999. 142f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

SOUSA, Rita de Cacia Vieira Martins de. *Gestão do sistema púbico de ensino do Distrito Federal no período de 1995 a 1998:* uma gestão praxística e multirreferenciada? 1999. 216f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de. *A qualidade da democracia do orçamento participativo do Distrito Federal:* o caso da região administrativa de Ceilândia. 2014. 94f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:* uma questão em análise. 11 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, Graziela Dias. *Orçamento participativo e cultura orçamentária.* 1999. 129f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais:* afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ZARUR, Sandra Beatriz. Vila Planalto: um caso de resistência popular. *In*: PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília, moradia e exclusão*. Brasília, DF: EdUnB, 1996.

Cap. 10

Restrição à participação e agenda política de Conselhos Nacionais no cenário pós-2019

Daniel Pitangueira de Avelino
Igor Ferraz da Fonseca
João Claudio Basso Pompeu

10.1 Introdução

Os conselhos nacionais de políticas públicas são uma importante inovação brasileira, cujas origens remontam ao ano de 1911, quando foi criado o Conselho Superior de Ensino – atual Conselho Nacional de Educação (CNE). O número de conselhos foi significativamente ampliado após o ano de 1988, com a entrada em vigor da Constituição Federal, que institucionaliza ou prevê as bases necessárias para a criação de novos colegiados. Um estudo do Ipea, realizado em 2017 (AVELINO; RIBEIRO; MACHADO, 2017), sobre uma amostra de quarenta conselhos e comissões nacionais em atividade, apontou que 75% desses conselhos foram criados após 1988. Ao longo de mais de

um século de atuação, é possível afirmar que, institucionalizados no ordenamento jurídico nacional, tais colegiados são fundamentais para a promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil e para a proposição de políticas mais eficazes, transparentes e negociadas entre múltiplos atores, a partir de arranjos centrados em redes de governança.

A ampliação numérica e a diversificação temática dos conselhos nacionais ensejaram a realização de alguns estudos acadêmicos. No entanto, à semelhança dos estudos sobre conselhos estaduais e municipais, as análises sobre conselhos vinculados ao governo federal tenderam a enfatizar os padrões de relação entre governo e sociedade civil e, notadamente, a capacidade desses mecanismos participativos de promover a inclusão política de diversos grupos e atores da sociedade civil. Nesse âmbito, tais estudos detiveram-se sobre as formas de escolha ou eleição de membros da sociedade civil; a questão da representatividade dos conselheiros; as formas de cooperação e conflito entre conselheiros governamentais e não governamentais; a questão da paridade entre conselheiros da sociedade civil e do governo, entre outros.

Ainda que de forma não premeditada, os estudos sobre a inclusão política e sobre o desenho institucional desses mecanismos contribuíram para deixar em segundo plano os temas debatidos pelo colegiado, ou seja, a sua agenda política. Apesar de fundamental, a inclusão política é um meio para democratizar o processo decisório, mas não um fim em si mesmo. Conforme ressaltado nos atos de criação e nos regimentos internos dos colegiados nacionais, suas atribuições principais são aprimorar a gestão de políticas públicas, seja de forma direta, como nos casos de gestão direta de recursos, de fundos e de deliberações com força legal, seja de forma indireta, a partir do diálogo com ministérios e demais órgãos públicos afeitos à sua área de atuação.

O presente estudo considera como agenda política os temas que são levados à consideração dos conselhos e que ocupam tempo de atuação de seus membros.[1] Esses colegiados aparecem, nessa perspec-

[1] Nesse sentido, o conceito se aproxima da definição de agenda pública (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 126), porque consiste de questões que "alcançaram um alto nível de interesse público e visibilidade", mas também incorpora algumas características de agenda formal, como itens aceitos para consideração por

tiva, como uma arena bastante singular: ao tempo em que são influenciados por agendas públicas construídas pela sociedade civil, buscam incidir sobre a agenda formal dos órgãos estatais. A agenda política dos conselhos, portanto, revela o conjunto de temas que ocupam seu tempo e sua capacidade de atenção, necessariamente limitados, e os axiomas normativos fundamentais em torno dos quais o próprio conselho atua como parte de uma coalização de defesa[2] mais ampla.

Para uma análise efetiva de como são exercidas as atribuições de cada conselho, faz-se necessário conhecer e explorar a agenda política, ou seja, o conjunto de temas que são debatidos em cada conselho, bem como as decisões oriundas de tais debates. Este é o desafio assumido no presente estudo.

10.2 Metodologia de pesquisa

A análise da agenda política foi realizada sobre uma amostra de sete colegiados nacionais vinculados ao então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). A pesquisa previa um estudo voltado à identificação das demandas prioritárias dos conselhos, dividida em duas etapas. A primeira delas envolveu uma análise das demandas de caráter administrativo dos conselhos. Ou seja, quais seriam as ações necessárias para aperfeiçoar a gestão dos conselhos nacionais, em áreas como o funcionamento de suas secretarias executivas, a gestão de passagens e diárias, a transparência e comunicação de cada conselho

---

titulares do poder de decisão. Neste estudo, não fazemos distinção em relação ao que a literatura trata como "pseudo-agendas" (COBB; ELDER, 1983, p. 87).

[2] Essas coalizões consistem em indivíduos "que compartilham um sistema particular de crenças" – ou seja, um conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções do problema – e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo. O sistema de crença compartilhada que define a coalizão de defesa contém "axiomas normativos fundamentais", além de crenças sobre políticas para alcançar esses axiomas (SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996, p. 656, tradução nossa).

com a sociedade, os diálogos dos conselhos com o MDH, entre outros elementos. Essa fase foi realizada de junho a julho de 2018.

A segunda etapa tratou das demandas de médio e longo prazo dos conselhos nacionais. Nesse âmbito, foram efetivados os estudos sobre a agenda política propriamente dita. A pesquisa sobre o tema ocorreu durante os meses de agosto a dezembro de 2018 e teve uma orientação metodológica de caráter qualitativo. Para sistematizar os principais temas presentes na agenda política de cada conselho, optou-se pela análise do conteúdo de resumos executivos, pautas e atas de reuniões plenárias, na busca por identificar os temas predominantes nas agendas e a forma como estes são tratados pelos conselhos.

Ao longo da pesquisa, contudo, foram identificadas algumas limitações em relação à disponibilidade de dados, maiores ou menores conforme o conselho analisado. As mudanças governamentais e o cenário de crise vividos no país afetaram negativamente as atividades de gestão interna dos conselhos e, em alguns casos, impactaram a disponibilização de informações pelos colegiados. Em algumas situações, não foi possível acessar os resumos executivos, as atas e as pautas; em outras, somente as pautas foram disponibilizadas.

Outro limitador foi o período temporal. O desenho da pesquisa inicialmente previa a análise de todas as atas de reunião plenária no período compreendido entre julho de 2017 e dezembro de 2018. No entanto, alguns conselhos não contavam com a documentação referente a todas as reuniões. Assim sendo, o recorte temporal da análise variou de acordo com o conselho. Alguns seguiram o recorte original, outros enfatizaram somente o ano de 2018. Durante o período de realização da pesquisa (entre junho e dezembro de 2018), as reuniões plenárias nos diversos conselhos contaram com a presença dos pesquisadores, na qualidade de observadores. Tal estratégia foi fundamental para complementar as informações disponíveis na documentação analisada e melhor compreender o processo político e os temas discutidos nos conselhos.

Por fim, nos casos em que as informações disponibilizadas pelos conselhos se mostraram insuficientes para realizar a pesquisa, outras estratégias metodológicas foram utilizadas, em caráter complementar,

a exemplo de entrevistas com presidentes, vice-presidentes, mesas diretoras, conselheiros e conselheiras; análise de documentos (deliberações, ofícios, notas públicas) produzidos pelos colegiados; conversas com os secretários executivos de cada conselho; análise das deliberações da última conferência nacional relativa às respectivas área de atuação, entre outros.

Na sequência, o Quadro 1 aponta as estratégias metodológicas utilizadas em cada conselho, assim como as fontes consultadas.

Quadro 1: Estratégia metodológica da pesquisa e fontes consultadas

Conselho	Atas, pautas e resumos executivos	Observação presencial em plenárias	Entrevistas	Relatórios de conferência	Outras estratégias metodológicas
CNDH[1]	Atas da 30ª, 31ª e 32ª reuniões ordinárias. Resumos executivos da 35ª, 36ª, 37ª, 39ª e 40ª reuniões ordinárias.	41ª e 42ª reuniões ordinárias.	Secretária do CNDH. Membros da mesa diretora.	Não.	Revisão bibliográfica. Análise do relatório de atividades do CNDH referente ao biênio 2016-2018.
Conanda[2]	Resumos executivos: de julho de 2017 a agosto de 2018.	Setembro a dezembro.	Secretário do Conanda; presidente do Conanda; diretor de Departamento do MDH.	Sim.	
Conade[3]	Pautas: de fevereiro a dezembro de 2018. Resumos executivos: de fevereiro e abril de 2018.	Setembro e novembro.	Secretário do Conade; presidente e vice-presidente do Conade; conselheira governamental.	Sim.	Revisão bibliográfica. Gravações de áudio das reuniões plenárias realizadas em junho e agosto de 2018.
CNCD[4]	Atas: outubro de 2017 a dezembro de 2018. Resumos executivos: outubro de 2017 a dezembro de 2018.	Não realizada.	Secretária do CNCD/LGBT; presidente e vice-presidente do CNCD/LGBT; conselheiros.	Sim.	Revisão bibliográfica. Gravações de áudio das reuniões plenárias realizadas entre outubro de 2017 e dezembro de 2018.

(continua)

(conclusão)

Conselho	Atas, pautas e resumos executivos	Observação presencial em plenárias	Entrevistas	Relatórios de conferência	Outras estratégias metodológicas
CNDI[5]	Resumos executivos: outubro de 2017 a agosto de 2018.	Junho e agosto.	Secretária do CNDI; presidente e vice-presidente do CNDI; três conselheiros governamentais.	Sim	Revisão bibliográfica.
CNPIR[6]	Não.	Julho (reunião ordinária) e setembro (audiência pública).	Secretário do CNPIR.	Sim.	Revisão bibliográfica. Análise de dados dos Atlas da Violência de 2018 e de 2019 (IPEA; FBSP, 2018; IPEA; FBSP, 2019). Diálogo com conselheiros durante reuniões plenárias.
CNDM[7]	Não.	Não.	Secretária do CNDM. Presidente do conselho.	Sim	Revisão bibliográfica. Documentos sobre a eleição para composição do colegiado realizada em 2018.

Fonte: elaboração própria.
[1] CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos.
[2] CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
[3] CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
[4] Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
[5] Conade – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
[6] CNCD – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.
[7] CNDI – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

10.3 Características dos conselhos

Os conselhos nacionais vinculados ao então MDH têm distintas origens e graus de maturação. Todos eles, no entanto, enfrentam algumas dificuldades comuns. Este texto se concentra na atuação dos conselhos até o final do ano de 2018.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), apesar de criado em 2014, é o herdeiro do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), estabelecido em 1964, primeiro organismo criado com a função exclusiva de zelar pela garantia dos direitos humanos

no Brasil. Assim, esse conselho tem uma longa tradição no campo. O CNDH é composto por 11 representantes do governo e 11 representantes da sociedade civil. Apesar de ser o conselho com maior número de servidores que lhe prestam apoio, a entidade, responsável por várias temáticas ligadas aos direitos humanos, ainda carece de pessoal administrativo. Um dos principais objetivos do CNDH é alcançar o *status* de Instituição Nacional dos Direitos Humanos junto à Organização das Nações Unidas (ONU). Para isso, o conselho precisa evidenciar sua efetividade e autonomia frente ao governo federal.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) foi criado em 1991. Esse conselho é composto por 14 representantes do governo e 14 representantes da sociedade civil. Um dos maiores desafios do Conanda é a implantação do Sistema de Garantia de Direitos (SDG), a fim de instituir uma política de atendimento intersetorial e interdisciplinar que aglutine a administração pública nos níveis federal, estadual e municipal, o sistema de justiça e o sistema de assistência social, além de organizações não governamentais (ONGs). O Conanda também tem dificuldades em gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), fundo sob sua responsabilidade, alvo de contingenciamento[3] pelo governo federal.

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) foi estabelecido em 1999. Na época da pesquisa, esse conselho era composto por 16 representantes do governo federal, quatro de conselhos estaduais, distrital e municipais e 19 representantes da sociedade civil. A equipe de apoio do Conade contava com cinco colaboradores. O grande desafio enfrentado pelo conselho é o de garantir formas mais efetivas de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à pessoa com deficiência. Com a promulgação do Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019, o Conade passou a ser composto por 18 representantes governamentais e igual número de representantes da sociedade civil.

---

[3] Situação questionada pelo Ministério Público Federal em 2019: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/oficios/oficio-275-2019-pfdc-mpf. Acesso em: 1 dez. 2019.

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) foi criado em 2003. Esse conselho é composto por 22 representantes do governo federal e 22 representantes da sociedade civil. A equipe de apoio do CNPIR contava com apenas dois servidores. O principal desafio enfrentado pelo conselho é a elaboração de formas de combate à violência e ao extermínio da população negra.

O Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), criado em 1985, é formado por 41 integrantes, sendo 16 do Poder Público Federal, 21 de entidades da sociedade civil, três mulheres de notório saber e uma conselheira emérita. Na época da pesquisa, sua equipe de apoio estava reduzida apenas a uma coordenadora-geral. Após a renúncia coletiva das suas conselheiras em 2016, o Conselho passou um período de inatividade, e retomou as atividades abordando temas como a violência contra as mulheres, a transversalidade das políticas de gênero, a autonomia da Secretaria de Políticas para Mulheres e a organização da conferência nacional.

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) foi instituído em 2002. Ao longo da pesquisa, verificou-se que esse conselho enfrentou dificuldades no diálogo institucional com o então MDH, fruto da constante mudança na estrutura administrativa da pasta. Na época da pesquisa, a maior parte das discussões era travada em torno da delimitação das atribuições dos conselheiros nacionais. Além disso, assim como acontece com o Conanda, o CNDI também enfrenta dificuldades na gestão do Fundo Nacional do Idoso (FNI), muitas vezes contingenciados pelo governo federal. No período do estudo, o conselho era composto por 14 representantes do governo e 14 representantes da sociedade civil. Com a promulgação do Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, a composição do CNDI foi reduzida para seis membros: três representantes do governo e três representantes da sociedade civil.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) foi criado em 2001, com a missão de combater a discriminação racial. Em 2010, assumiu suas atuais características, passando a se denominar CNCD/LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros). Atualmente, esse conselho conta com apenas dois servidores em sua equipe de apoio. A principal dificuldade enfrentada pelo CNCD

é a escassez orçamentária, que limita a presença que o conselho deveria ter nos espaços decisórios. Ainda assim, o CNCD tem buscado monitorar a situação da população LGBT no Brasil, articulando importantes ações para a garantia de direitos, entre as quais se pode citar o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica, lançado em abril de 2018. O CNCD era composto por 11 representantes do governo e 11 representantes da sociedade civil. Com a promulgação do Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019, sua composição foi reduzida para sete membros: quatro representantes do MDH e três representantes da sociedade civil. Além disso, o conselho perdeu a denominação LGBT.

Os dados coletados na pesquisa, referentes ao segundo semestre de 2018, servem como o fundamento de uma análise comparativa. Os contornos gerais das agendas políticas dos conselhos pesquisados são apresentados adiante. Na sequência, serão descritas as transformações do quadro normativo no ano seguinte, com algumas considerações sobre como essas mudanças podem afetar aquelas agendas e outros contextos mais amplos de atuação. Essa é a contribuição que se espera dar para o debate mais geral sobre o papel dos conselhos de direitos humanos no cenário político pós-2019.

10.4 Cenário até 2018: transversalidade das agendas

Ao longo da pesquisa, foi possível observar, em termos gerais, como os temas que ocupavam a pauta de cada colegiado eram influenciados pelo seu desenho institucional, pela sua composição e, principalmente, pelo histórico de mobilização da sociedade civil organizada em torno de cada tema. Também se notou que, ao lado de uma agenda de cunho político, voltada aos temas substantivos que afetam diretamente a população brasileira, existia uma agenda administrativa, de natureza mais interna, que dizia respeito às demandas por melhores condições de funcionamento de cada órgão. Tanto na pauta administrativa quanto nas discussões políticas propriamente ditas havia várias convergências e, assim, foi possível perceber como alguns temas já se destacavam como transversais, enfatizados em vários relatos.

Quadro 2: Temas observados nas agendas dos conselhos: pauta administrativa

Tema	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Autonomia de gestão orçamentária	X		X	X		X	X
Comunicação e transparência do conselho		X	X	X	X		X
Equipe de apoio técnico		X	X		X	X	X
Articulação de conselhos	X	X		X	X		X
Conferência		X	X	X		X	X
Conselheiros governamentais		X			X		X
Cursos de formação		X				X	X
Fundos				X	X		X
Reestruturação ministerial		X	X		X	X	
Regimento e organização interna	X	X			X		
Espaço físico	X		X				
Passagens e diárias					X	X	
Agenda internacional	X						
Articulação parlamentar							X
Diálogo com a sociedade/ representatividade		X					
Fluxos e rotinas					X		
Institucionalização do conselho					X	X	

Fonte: elaboração própria, com base em dados de observação.

Na agenda administrativa, destacavam-se demandas comuns e frequentes, como a busca por maior autonomia do colegiado para gerir os recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento; o reconhecimento da necessidade de uma atuação mais transparente do conselho; e a recomposição da sua equipe de apoio técnico. Em seguida, apareceram temas relacionados à ampliação do espaço de discussão, como os debates sobre conferências nacionais e encontros com conselhos estaduais e municipais.

Os dados são compatíveis com estudos anteriores (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017), que mostram que a maioria dos conselhos estava sujeita a condições desfavoráveis de funcionamento, especialmente em relação à composição da equipe de apoio técnico. A situação persistiu em 2018, mas é importante ressaltar que, no caso dos colegiados de direitos humanos, tanto os conselheiros e as conselheiras quanto o governo deram relevantes passos para tentar superá-la, naquele ano. Do ponto de vista interno, os relatos revelaram casos de conselhos e, principalmente, de equipes de apoio técnico que enfrentaram com as próprias forças as restrições administrativas e buscaram alternativas que propiciassem uma atuação mais efetiva, mais transparente ou mais legítima. Do ponto de vista governamental, várias medidas adotadas pelo MDH buscaram solucionar problemas administrativos de natureza imediata que afetavam a gestão dos conselhos.

Quadro 3: Temas observados nas agendas dos conselhos: pauta política

Tema	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Prisional, socioeducativo e abrigamento	X	X	X	X		X	
Violência	X	X	X	X		X	
Educação		X		X	X		
Indígenas e povos tradicionais	X	X		X			
LGBT[1]	X			X		X	
Saúde	X					X	X
Sistema de garantia de direitos				X	X		X
Trabalho e previdência			X			X	X
BPC[2]					X		X
Concursos públicos		X			X		
Conflitos fundiários	X	X					
Gênero	X		X				
Policial	X	X					
Racismo	X	X					
Situação de rua	X			X			
Transversalidade de direitos			X			X	
Autismo					X		

(continua)

(conclusão)

Tema	CNDH	CNPIR	CNDM	Conanda	Conade	CNCD	CNDI
Comunicação				X			
Criança feliz					X		
Endividamento							X
Estatísticas e censo						X	
Liberdade de expressão	X						
Migração	X						
Transporte							X

Fonte: elaboração própria, com base em dados de observação.
[1] LGBT – lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros.
[2] BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Na identificação da agenda de cunho político, a lista também está subdimensionada por limites de pesquisa. Ainda assim, percebe-se como alguns temas foram mencionados por diferentes colegiados nas entrevistas e nos documentos analisados. É o caso das preocupações referentes às instituições de abrigamento e privação de liberdade e ao fenômeno da violência, em suas múltiplas formas. Foi possível encontrar, em cada um dos conselhos investigados, algum tipo de debate sobre esses temas, assim como outros também comuns, como educação, povos indígenas, população LGBT, saúde, sistemas de garantias de direitos e trabalho e previdência social.

Embora possam existir casos de sobreposição de agendas, também foram identificadas várias circunstâncias que denotam atuações coordenadas, graças ao esforço dos conselhos e de suas equipes de apoio. Essa articulação era facilitada pelo trânsito e pelo diálogo que conselheiros e conselheiras de colegiados diversos mantinham entre si, bem como pelo contato entre membros de equipe de apoio técnico de diferentes conselhos. Além do fluxo de informações, essa coordenação interconselhos estava evidenciada, de modo mais visível, nos pedidos de reuniões conjuntas[4] e nas resoluções conjuntas[5] adotadas por diferentes colegiados para tratar de temas comuns.

[4] Alguns exemplos de pedidos de reuniões conjuntas podem ser encontrados em atas do CNCD e do CNDH, disponíveis em: https://bit.ly/33Wf5Ie, https://bit.ly/32KIoNK e https://bit.ly/2WdFXRg. Acesso em: 1 dez. 2019.

[5] O Conanda é o exemplo mais notável da adoção de resoluções de forma conjunta. Documentos disponíveis em: https://bit.ly/346hrUT. Acesso em: 1 dez. 2019.

Internamente, cada conselho se organizava de maneira diferente para tratar dessas agendas. Muito embora a plenária fosse sempre preservada como o espaço adequado para as decisões mais importantes, uma estratégia comum observada foi a criação de estruturas internas – comissões ou câmaras – para hospedar o debate mais específico sobre um tema ou atividade. O Quadro 4 busca sintetizar as informações sobre a organização temática interna de cada conselho.

Quadro 4: Estruturas internas presentes nos conselhos, por atividade e tema

	Estrutura interna	**CNDH**	**CNPIR**	**CNDM**	**Conanda**	**Conade**	**CNCD**	**CNDI**
Atividades	Ação parlamentar				X			
	Articulação com conselhos	X				X		X
	Comunicação do conselho					X	X	X
	Legislação e normas			X		X	X	X
	Mobilização e formação				X			
	Monitoramento de políticas públicas		X	X	X	X	X	X
	Monitoramento de tratados	X		X		X		
	Organização da conferência		X	X			X	X
	Planejamento e orçamento			X	X	X	X	X
Temas	Defensores e defensoras	X						
	Desigualdades		X					
	Direito à alimentação	X						
	Direito à cidade	X						
	Direito à comunicação	X						
	Gênero e LGBT	X					X	
	Povos indígenas e comunidades tradicionais	X						
	Privação de liberdade	X						
	Racismo	X	X					
	Situação de rua	X						
	Trabalho, educação e seguridade	X						X
	Violência e cuidados						X	X

Fonte: elaboração própria, com base em dados de observação.

Alguns conselhos, como o CNDM, o Conanda e o Conade, estavam organizados em estruturas que priorizavam atividades ou funções do colegiado, enquanto outros, como o CNDH, privilegiavam recortes temáticos para suas comissões internas. No caso das estruturas temáticas, notou-se que diferentes conselhos possuíam comissões internas para tratar de temas relacionados às atribuições centrais de outro conselho. No bloco das estruturas internas organizadas segundo a atividade, eram mais frequentes as comissões ou as câmaras voltadas ao monitoramento de políticas e ao planejamento e orçamento, funções que também demandavam diálogo e articulação com diferentes áreas de políticas públicas. Em síntese, a organização interna desses conselhos fortalecia uma atuação transversal.

Quando lidas conjuntamente essas duas dimensões de análise – agenda e estruturas internas –, vários pontos de contato entre os conselhos ficaram evidenciados. Assim, foi possível compreender que as agendas políticas dos conselhos estavam conectadas, uma vez que o mesmo assunto podia ser tratado em diferentes colegiados ou em distintas estruturas internas. Quando a mesma discussão ultrapassava os limites de um conselho para alcançar outros, a ampliação do debate gerava não apenas a inclusão de novas perspectivas, decorrentes de maior pluralidade e diversidade, mas também o envolvimento de um número maior de atores, que podiam forjar alianças mais amplas e enfrentar problemas de natureza mais complexa (BRAVO CRUZ; DAROIT, 2017; AVELINO; ALENCAR, 2017).

Nessa perspectiva de transversalidade, o conselho deixaria de ser apenas um órgão público colegiado de consulta à sociedade para se tornar uma arena política propriamente dita, em que atores governamentais e não governamentais poderiam traçar planos conjuntos e compartilhar responsabilidades para a solução de problemas sociais complexos. Em tal cenário, cada conselho deveria ser visto não como um núcleo de decisão isolado, mas como um elemento de uma rede mais ampla, envolvendo outros colegiados que tratam do mesmo tema sob diferentes perspectivas. A agenda política seria o conjunto de elos que conectaria esses ramos e abriria espaço para uma atuação integrada e transversal. Em pequena escala, os conselhos de direitos humanos realizariam uma rede de relações (SILVA, 2014; ALENCAR; REYES JUNIOR, 2017).

10.5 Cenário a partir de 2019: ressignificação dos conselhos

O cenário de atuação autônoma dos conselhos foi desafiado em 2019. Desde o primeiro dia desse ano, o governo federal vem adotando medidas que alteram o quadro normativo e institucional em que os colegiados nacionais estão inseridos. Considerando apenas os decretos numerados, foram editados 97 atos normativos alterando colegiados em apenas sete meses. Um novo cenário da participação social está sendo desenhado e seu retrato mais preciso é o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que "extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal" (BRASIL, 2019). Além de vários projetos de decretos legislativos visando à sustação dos seus efeitos, o decreto presidencial foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, cuja medida cautelar foi julgada parcialmente procedente em 13 de junho de 2019, por maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF):

> [o] Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019.[6]

[6] Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Disponível em: https://bit.ly/33YQToL. Acesso em: 1 dez. 2019.

Embora a ação principal ainda esteja pendente de julgamento, a decisão liminar da Corte Suprema evidenciou o quanto as alterações promovidas estavam sendo feitas de forma inadequada. O ponto mais controvertido do decreto foi a determinação da extinção indiscriminada e genérica de órgãos colegiados, inclusive aqueles criados por lei (determinação que foi afastada pelo STF). Além desse dispositivo, outras regras foram estabelecidas para a criação ou modificação dessas estruturas, como a prescrição de reuniões por videoconferência, a limitação do número de membros e de critérios de seleção desses membros e a restrição à criação de subcolegiados, tais como câmaras temáticas e grupos de trabalho. Foram alterados, de acordo com as novas normas, o CNDI (Decreto nº 9.893/2019) e o CNCD (Decreto nº 9.883/2019), com redução da respectiva composição (três vagas para a sociedade civil em cada um), designação de um secretário do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) como presidente nato e determinação do uso de videoconferência nas reuniões.

Essas novas regras mudam profundamente o modo como os conselhos atuam. Com a redução no número de vagas para representantes da sociedade civil, a diversidade tende a ser afetada. Quanto menor o número de pessoas vocalizando as demandas da sociedade civil, mais improvável será que esses indivíduos consigam representar adequadamente os diferentes (e, às vezes, contraditórios) interesses dispersos de forma heterogênea na população brasileira. Além disso, tal medida ameaça uma das características mais típicas dos conselhos de garantias de direitos: o seu potencial inclusivo. Por meio de uma composição plural e diversificada, esses colegiados eram mais abertos "à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas" (ALENCAR *et al*., 2013, p. 140).

A imposição de um dirigente público como presidente nato, em oposição à sua escolha pelos conselheiros, também afeta a atuação do colegiado. Aquele que ocupa a presidência do colegiado tem um papel diferenciado em relação aos demais membros, especialmente em relação ao poder de definição de pauta. Se esse papel está permanentemente atribuído a um membro governamental, a sociedade civil

já entra nos debates em desvantagem em termos de influência sobre a agenda do conselho. Por fim, o uso de videoconferência e a extinção de subcomissões reduzem a interação entre os membros do colegiado apenas aos momentos de sessão plenária e à pauta definida. Isso limita as possibilidades de articulação prévia das posições a serem adotadas. Especialmente para aqueles que residem fora da sede do conselho, as chances de influenciar os demais membros ficam mais restritas.

Na prática, esse conjunto de mudanças implica um sério limite para a atuação dos conselhos de direitos humanos, bem como para a continuidade das ações elencadas na agenda política dos colegiados, incluindo aqueles que foram objeto de análise ao longo deste livro. Com a perda de pluralidade, diversidade e representatividade na sociedade civil, diminuem as possibilidades e o alcance de acordos e compromissos. Sem as estruturas internas de discussão, a quantidade de temas tratados pelo conselho fica restrita àqueles que possam ser debatidos no espaço da reunião plenária, agora permanentemente presidida por uma autoridade pública. Amplia-se, assim, o poder governamental de delimitar a agenda do órgão colegiado, com menor influência da sociedade civil.

Além da extinção ou do enxugamento dos conselhos, é importante notar um outro movimento menos aparente, caracterizado pela criação ou instituição de novos colegiados. Em geral denominados de comitês ou grupos interministeriais, essas estruturas reúnem membros de diferentes pastas, com pouca ou nenhuma participação de representantes da sociedade civil, eventualmente admitidos como convidados. Nos cinco casos identificados de instituição de novos conselhos[7] no período, apenas um

---

[7] Foram instituídos, por transformação de outros colegiados, o Conselho Ministerial de Supervisão de Resposta a Desastre (Decreto nº 9.693/2019); o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Decreto nº 9.834/2019); o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à OCDE (Decreto nº 9.920/2019); o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (Decreto nº 9.937/2019); e o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Decreto nº 9.906/2019). Apenas este último inclui a participação da sociedade civil – curiosamente, com um número de membros superior ao indicado no Decreto nº 9.759/2019.

deles conta com a participação de organizações da sociedade civil, ainda assim a serem indicadas pelo presidente da República. Em relação aos temas, predomina o número de decretos criando ou alterando colegiados nas áreas militar, de segurança pública e defesa civil.

10.6 Considerações finais

Em suma, ao final do primeiro semestre de 2019, os colegiados passaram por um processo bastante abrupto de ressignificação. Se, em períodos anteriores, tais instituições participativas foram apropriadas pela sociedade civil, tornando-se espaços de debate ampliado, com relativa autonomia e independência de posições, o cenário apresentado em 2019 implica uma retomada do centralismo governamental. Os conselhos passam a ser reposicionados como parte da estrutura hierárquica do governo, na forma de órgãos de assessoramento[8] não vinculante, com participação limitada da sociedade civil.

Até 2018, os colegiados eram muito mais do que isso. Representavam um projeto constitucional de democratização da gestão pública brasileira. Coerentes com esse contexto, as seguintes especialistas definiam os conselhos como "um instrumento de representação da sociedade civil e política" (GOHN, 2000, p. 181), além de "palcos de projetos de contra-hegemonia" (BRAVO CRUZ; DAROIT, 2017, p. 250) e espaços que desafiavam "o *instituído* em nome dos direitos e da justiça" (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 89, itálico do original). De modo geral, o conjunto dos trabalhos sobre o tema evidenciava "os anseios endereçados aos conselhos, quais sejam, de promover a qualidade da democracia ou seu aprofundamento com a inserção de atores da sociedade civil nos processos decisórios" (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Por isso, as revisões da literatura apontaram que os estudos sobre conselhos gradativamente migraram da defesa de sua existência para a análise de "fatores que condicionam sua

[8] O que se aproxima do modelo norte-americano de conselhos como "estruturas auxiliares da administração pública" descrito por Gohn (2001, p. 73).

eficiência e consolidação enquanto interlocutores efetivos entre Estado e sociedade civil na seara das políticas públicas" (VAZ, 2001, p. 103).

Nesse cenário, as mudanças recentes nos atos normativos que regulam a atuação dos conselhos são disruptivas, porque vão no sentido oposto a essa tendência de discussão sobre o fortalecimento e a consolidação de tais espaços. Como razão para a decisão dos atos governamentais adotados em 2019, o intuito da promoção do princípio da "eficiência"[9] e a racionalização dos recursos são tratados como mais importantes que a função política dos conselhos. Além de contrariar algumas evidências[10] já coletadas, essa posição desconsidera o projeto constitucional de democratização da gestão pública – do qual os colegiados são um instrumento.

A perspectiva, portanto, é de intensificação das medidas de ressignificação dos conselhos nacionais. Os atos adotados até o momento promovem uma centralização do poder decisório na administração pública, ao tempo em que estabelecem barreiras à influência da sociedade civil sobre as decisões colegiadas. É um cenário típico de ampliação do poder de agenda governamental por enquadramento (SANTOS; BORGES, 2018, p. 18), uma vez tendo garantido o poder de agenda enquanto estrutura institucional. No atual contexto, além de uma participação cada vez mais minoritária, será mais difícil à sociedade civil apresentar demandas que possam influenciar a pauta decisória do órgão. Como resultado, podemos estar diante da construção de uma nova agenda política para os conselhos, que não necessariamente dialoga com a anterior.

---

[9] "Sob tal perspectiva, é de todo pertinente esclarecer que o móvel que inspirou a edição do Decreto nº 9.759/2019 foi a busca da aplicação do princípio da 'eficiência' – previsto como um dos valores de observância obrigatória pela Administração Pública no art. 37 da Constituição Federal –, <u>à medida em que [sic] implementa uma melhor racionalização da utilização dos recursos, estrutura e mão-de-obra públicos ao reduzir a exorbitante quantidade de colegiados que, na prática, acabava por onerar a máquina pública e embaraçar o alcance do seu melhor funcionamento</u>" (AGU, 2019, p. 4, sublinhado original).

[10] Ver, por exemplo, a conclusão de que "a efetividade da participação nos conselhos afeta positivamente o desempenho da gestão da política" (CARLOS, SILVA; ALMEIDA, 2018, p. 85).

Além das pesquisas voltadas à análise do funcionamento dos colegiados e das capacidades necessárias para tanto, um trabalho específico de mapeamento de agendas políticas torna-se urgente. Esse levantamento pode ser instrumental para quem pretende conhecer (e possivelmente retomar) os assuntos que mais movimentaram os conselhos voltados à promoção dos direitos humanos nos últimos tempos e as estruturas nas quais esses debates ocorreram.

Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Consultoria-Geral da União (Consunião). *Mensagem nº 172 da AGU*. Informações nº 00069/2019. Elaborada por Antônio Marinho da Rocha Neto. Para instruir julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121. Brasília: 1 maio 2019. Disponível em: https://bit.ly/36hZCEv. Acesso em: 10 out. 2019.

ALENCAR, Joana *et al*. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan.-abr. 2013.

ALENCAR, Joana; REYES JUNIOR, Edgar. *Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, São Paulo, SP, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, SP, n. 109, mar. 2012.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 12, p. 75-80, jul.-dez. 2017.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana; COSTA, Pedro Caio. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças*: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, Daniel Pitangueira; RIBEIRO, Jefferson Davidson Gomes; MACHADO, Débora Fernandes Pereira. *Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais*: relatório de pesquisa. Brasília, DF; Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2017.

BRASIL. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição 70-A, Seção 1, p. 5, 11 abr. 2019. Disponível em: https://bit.ly/2PpNhIt. Acesso em: 10 out. 2019.

BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha; DAROIT, Doriana. *Das vias para o desenvolvimento democrático*: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. [*S. l.*]: GIGAPP Estudios, 2017, p. 231-254. (Working Papers n. 67).

CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael; ALMEIDA, Carla. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

COBB, Roger; ELDER, Charles. *Participation in American Politics*: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, [*s. l.*], v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *Repensando la experiencia urbana de América Latina*: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 175-201.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Atlas da violência 2019*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2019.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. *Poder de agenda*. Brasília, DF: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas).

SCHLAGER, Edella; BLOMQUIST, William. Comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, [*s. l.*], v. 49, n. 3, p. 651-72, set. 1996.

SILVA, Eduardo Moreira. Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014. *Anais* [...]. Brasília, DF: ABCP, 2014.

VAZ, Alexander Cambraia. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2001, p. 91-107. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

Cap. 11

Fórum Interconselhos: análise da participação social no planejamento governamental

Felipe Portela Bezerra

11.1 Introdução

Este texto analisa a participação social no Fórum Interconselhos, que é uma instituição participativa com o objetivo de democratizar a formulação e o monitoramento do Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Inicialmente, será destacado o contexto que propiciou o aparecimento das experiências participativas no Brasil no período após a redemocratização da década de 1980, além de como elas se configuram hoje na sociedade e interferem nessa relação entre Estado e sociedade civil. Em seguida, o Fórum é apresentado e analisado por meio de documentos oficiais e entrevistas com participantes.

A metodologia da pesquisa é qualitativa, a partir da análise de dados oficiais sobre o Fórum, da realização de entrevistas com dez

de seus participantes e da observação presencial durante as reuniões, com enfoque naquelas ocorridas entre 2015 e 2017.

O texto está dividido em três abordagens principais. A primeira trata de analisar a participação social no contexto após a redemocratização até os anos 2000. A segunda mostra o papel do Fórum Interconselhos, sua natureza, composição e dinâmica participativa. A última traz uma análise da participação da sociedade civil nesse espaço, revelando suas contradições, disputas, tensões limites e possibilidades na busca pela ampliação de direitos sociais.

11.2 Metodologia

A análise se desenvolve a partir das reuniões do Fórum realizadas com enfoque no PPA 2016-2019, por meio de uma metodologia qualitativa com análise de dados oficiais (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2015b) e realização de entrevistas semiestruturadas com dez participantes atuantes no Fórum.

Os documentos apresentam informações sobre o Fórum com foco em uma devolutiva oficial do governo, que presta contas à sociedade sobre o que foi ou não incluído no planejamento a partir das sugestões dos participantes. Nesse sentido, faz-se uma análise de conteúdo a partir das proposições registradas.

As entrevistas se deram por meio de roteiro semiestruturado com os dez representantes relevantes que participaram das reuniões do Fórum no período analisado, de 2015 a 2017, sendo todas realizadas entre setembro e outubro de 2017. Os participantes escolhidos apresentam, em comum, trajetória de experiência em espaços participativos, presença em ao menos duas reuniões do Fórum no período citado e destaque na atuação durante as reuniões. São sujeitos que possuem um histórico de atividade em movimentos sociais ou em entidades da sociedade civil, cuja pauta principal é a busca por ampliação e consolidação de direitos sociais. Após os resultados extraídos das respostas, verificou-se que algumas questões se destacavam no âmbito da atuação de cada um, a exemplo da trajetória prévia, da visão sobre o Fórum e da

própria interação com as entidades de base às quais se vinculam, o que possibilitou dividir a análise das entrevistas em categorias temáticas.

A seção inicial demonstra uma síntese histórica do processo participativo a partir da redemocratização do Brasil. Por sua vez, a segunda parte aborda uma apresentação conceitual do Fórum, considerando sua natureza e peculiaridades, seguida de uma análise documental de informações oficiais sobre esse espaço de participação. Por fim, na terceira parte, o foco é analisar a atuação dos participantes em diferentes abordagens a partir da respectiva experiência em espaços participativos, com destaque para a sua atuação e visão no Fórum Interconselhos.

11.3 Participação social após a redemocratização na década de 1980: avanços e desafios

O processo de redemocratização do país intensificou-se na década de 1980, quando a ditadura que dominou o Brasil desde 1964 foi sendo questionada graças à atuação de uma sociedade civil na busca por direitos. Doimo (1995) entende que esse contexto foi marcado por uma postura da sociedade que queria tanto convivência positiva e amistosa com a institucionalização de direitos, que ocorreria no país a partir da elaboração de uma nova Constituição, quanto por movimentos que eram contra essa postura. Esses diferentes objetivos são reflexos das pautas e formas de organização distintas que marcam a história dos movimentos sociais no país.

Neves (2008) aponta a década de 1980 como um marco do início de um período de avanços importantes na relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. A autora destaca que esses foram anos marcados por uma reforma democratizadora do Estado, o que exige uma análise profunda dos modelos de gestão para compreender os mecanismos que permitiram a participação da sociedade civil em políticas públicas. É importante ressaltar também que, na década de 1970, começaram a existir canais de participação que marcavam o enfrentamento à ditadura militar (NEVES, 2008). A autora destaca esse movimento ascendente de atuação da sociedade civil – em um

contexto de luta e resistência por melhores condições de vida, considerando espaços como sindicatos, o novo sindicalismo e partidos políticos – como um movimento capaz de qualificar a sociedade civil na sua atuação em prol das demandas populares.

Avritzer (2012) entende que a sociedade civil passou a se mobilizar no Brasil a partir de três fenômenos que foram decisivos para o desenvolvimento dessa categoria no país: *i)* os deslocamentos da população do campo para a cidade, o que acarretou moradias com acesso restrito a serviços públicos e, consequentemente, promoveu a luta por melhores condições de morar e viver; *ii)* o protagonismo alcançado por questões tidas como tecnocráticas no planejamento de políticas setoriais no país, o que causou o descontentamento da classe média e a sua consequente organização em associações e mobilizações para manifestar seus interesses e demandar a revisão da forma de planejar então predominante no país; e *iii)* a ausência de regras de *accountability* em processos políticos e civis, que fez com que setores liberais e de classe média se opusessem ao autoritarismo do Estado. A partir dos anos 1970, algumas normativas liberaram as reuniões públicas de associações e marcaram o início de reconstituição de alguns movimentos, especialmente de sindicatos e categorias profissionais, que conseguiram se organizar em prol de suas agendas (AVRITZER, 2012).

Essas iniciativas não tiveram capacidade de promover processos democratizantes na política do país, mas representam o fim de um período de combate às demandas sociais. Os próximos anos são vistos por Gohn (2001) como uma época que trouxe a constituição de um "campo democrático no seio da sociedade civil" (p. 52). Para a autora, a atuação de movimentos populares, incluindo mulheres, negros e defensores da ecologia, por exemplo, tiveram grande destaque, além da emergência de novas reivindicações no cenário de lutas sociais do país, mais incisivas se comparadas a mobilizações anteriores. Essa atuação foi capaz de desenvolver uma cultura política de pressão direta, abrindo espaço para um novo desenho de democracia (GOHN, 2001), materializado nos modelos de espaços participativos que o Brasil passou a desenvolver de forma mais ampla depois da promulgação da Constituição de 1988.

A participação nos anos 1980 é, para Gohn (2001), responsável por trazer elementos que redefiniram essa categoria na história do país. A autora afirma que os atores que defendiam a redemocratização do Estado passaram a se engajar em prol dos conselhos, quando vários desses espaços avançaram em diferentes arenas políticas: conselhos comunitários, escolares, de saúde, de transportes, de mulheres, de negros.

O período de redemocratização ocorrido nessa década é visto por Lavalle (2011) como um marco que imprime novas características à própria cultura de participação já existente no Brasil e que, agora, poderia ser caracterizada como uma participação cidadã:

> [...] a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo. A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdos liberal-democráticos. Ademais, a semântica da participação tornou-se comum para parte dos atores envolvidos na Constituinte, seja como aliados de movimentos sociais ou em nome deles (LAVALLE, 2011, p. 35).

A participação passou a ser reconhecida por meio da Constituição Federal promulgada em 1988, o que lhe confere diversas características novas e ferramentas institucionais. Se, por um lado, isso representa o reconhecimento, por parte do Estado, do direito da sociedade civil à participação em decisões sobre políticas e ações governamentais, por outro lado essa forma de participação pode acabar distanciando algumas camadas populares, que já não podem se adequar a essas novas condições para participar. Lavalle (2011) entende que esse reconhecimento constitucional implica instituir o direito do cidadão de participar além das ações eleitorais regulares, e destaca que foi somente nos anos 1990 que a regulamentação do Estado trouxe os conselhos como espaços para viabilizar a participação cidadã.

O cenário político dos anos seguintes, na década de 1990, representa um período com diferentes acontecimentos em relação às duas décadas anteriores, quando a ideia de sociedade civil no país surgia

e ganhava maior espaço de estudos teóricos no Brasil. Nessa época, fez-se necessária a implementação das novas condições democráticas trazidas pela Constituição de 1988, o que também implicou mudanças na relação entre Estado e sociedade. Teixeira *et al.* (1999) enxergam seis elementos que marcam os anos 1990 no que tange à atuação da sociedade civil: novas possibilidades de negociação entre Estado e sociedade, tendência à maior institucionalização dos movimentos sociais, ampliação dos temas de preocupação por parte da sociedade civil; aumento da expressão da pluralidade de grupos, projetos políticos e agendas da sociedade civil; e maior possibilidade de atuação, levando em conta o cenário democrático em desenvolvimento no país. Esses elementos, apontados pelos autores, demonstram que a sociedade civil estende sua atuação para além das pautas até então centrais, como a busca pelo respeito aos direitos humanos no período ditatorial. O cenário político da década indicou que a sociedade civil atua de acordo com as necessidades que se colocam a cada período, caracterizando-se como uma categoria em constante movimento, a ser analisada historicamente levando em conta a realidade de cada época.

Se, anteriormente à Constituição de 1988, a atuação da sociedade civil tinha características mais pronunciadas de confronto ao Estado, os anos seguintes evidenciam uma "'participação negociada' na disputa entre projetos distintos, em processo de cogestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos" (NEVES, 2008, p. 16). Trata-se de um marco importante para o desenvolvimento da participação social em espaços normalmente regidos pelo Estado, em que se busca atender às demandas sociais daquela parte da sociedade civil que está inserida nesses processos.

É importante compreendermos o projeto político que orienta a implementação, pelo Estado, de iniciativas de participação, principalmente quando se trata de uma participação institucionalizada. Neves (2008) aponta que a participação pode ter duas características opostas: democratização do poder decisório, permitindo um maior controle democrático da sociedade civil sobre o Estado, ou transferência de responsabilidades estatais à sociedade, de forma a aumentar a atuação do terceiro setor em questões públicas. A autora ressalta a necessidade

de reconhecer o antagonismo existente entre esses dois projetos diferentes que envolvem a atuação da sociedade civil e o Estado. Neves (2008) identifica, nos anos 1990, uma despolitização da participação social em decorrência da ascensão do projeto neoliberal a que o Brasil esteve submetido, o que diferencia tal período da década de 1980, caracterizada por reivindicações populares ativas e controle democrático sobre o Estado.

Dessa forma, buscamos compreender a participação enquanto fenômeno com potencial de fortalecer a luta popular por direitos, democratizando o processo decisório que muitas vezes tende a se concentrar na estrutura burocrática de técnicos que compõem o Estado. Em meio a limites e possibilidades, os resultados da atuação da sociedade civil em espaços participativos marcam a história do país e precisam ser constantemente analisados, a fim de entender o fenômeno da busca por democratização a partir da autonomia conquistada pela sociedade.

11.4 Fórum Interconselhos: natureza e composição

O Fórum Interconselhos é um espaço de participação institucionalizada, de caráter consultivo. Foi criado em 2011 para integrar diferentes conselhos e representantes de organizações da sociedade civil em atividades relacionadas à elaboração do Plano Plurianual do governo federal, que é o principal instrumento de planejamento das ações do Estado. O Fórum é organizado por equipes do próprio governo, por meio de reuniões que não necessariamente contemplam um número fixo de participantes ou entidades, o que o diferencia dos conselhos e outros espaços de participação. Nesse ambiente, uma série de entidades representativas são convidadas a comparecer aos encontros previamente agendados, que podem ter duração aproximada de dois a três dias. Desde seu início, em 2011, até a última edição realizada, em 2017, o fórum teve nove edições nacionais.[1]

---

[1] As primeiras duas edições nacionais do Fórum Interconselhos, desenvolvidas em Brasília, ocorreram em 2011. Depois, em 2012, 2013 e 2014, ocorreu uma reunião por ano. Em 2015, foram duas reuniões, somadas a seis encontros regionais em capitais diferentes (denominados Fórum Dialoga Brasil) e a quatro

O Inteconselhos também se distingue de outros espaços, como os conselhos nacionais, por promover um diálogo transversal entre representantes de setores distintos, como assistência social, saúde e pessoa idosa, visando promover a discussão democrática acerca de assuntos relacionados ao Plano Plurianual.[2] Sua composição varia de acordo com a edição, não existindo um número fixo de entidades presentes, assim como de representantes governamentais (BRASIL, 2015b).

O Fórum tem o objetivo de possibilitar a participação da sociedade na elaboração e monitoramento dos PPA e conta com representantes de diversos conselhos nacionais de políticas públicas, além de representantes de comissões e entidades de classe.

Organizado pela Secretaria de Governo (antiga Secretaria-Geral da Presidência da República), vinculada à Presidência da República, juntamente ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia), o Fórum Interconselhos é um espaço consultivo instituído em 2011, visando promover a participação social para o Plano Plurianual 2012-2015. Nossa análise será centrada nas quatro edições do Fórum que ocorreram em 2015 e 2016, todas relativas ao PPA 2016-2019.

11.5 Análise dos dados oficiais a respeito do Fórum Interconselhos

A primeira edição do Fórum Interconselhos voltada a debater as proposições da sociedade para o PPA 2016-2019 se deu no ano de 2015. O governo respondeu às propostas apresentadas pela sociedade civil, de maneira a explicar como elas entraram ou não no PPA. Foram aproximadamente 450 demandas da sociedade registradas em todas as áreas de políticas públicas, como assistência social, educação, economia e gestão pública. Essas demandas foram sistematizadas pelo

---

fóruns temáticos regionais. Nos dois anos seguintes, 2016 e 2017, foi organizada uma reunião nacional por ano.

[2] O Plano Plurianual do Governo Federal está previsto no art. 165 da Constituição Federal, sendo instrumento normativo de planejamento da ação do Estado.

próprio governo em oito grupos temáticos: Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional; Desenvolvimento Urbano e Justiça; Direitos; Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), Previdência e Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS); Educação, Esporte, Cultura e Tecnologia; Território e Meio Ambiente; Desenvolvimento e Infraestrutura; Democracia e Gestão (BRASIL, 2015b).

A seguir, analisaremos as demandas da Assistência Social registradas dentro do grupo temático "Consolidação do Suas, Previdência e Fortalecimento do SUS". A escolha pelo grupo específico do Suas se deu devido à trajetória de participação da sociedade civil no âmbito da Assistência Social no Brasil, principalmente o papel histórico do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)[3] na defesa da política de Assistência Social como direito.

O Quadro 1 mostra as principais reivindicações da sociedade civil no I Fórum Interconselhos do PPA 2016-2019 no âmbito da assistência social:

[3] Sobre a atuação do CNAS, ver: RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social*: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1998 e DA SILVA, Suellem H; NEVES, Angela V. Democracia participativa e representação. *Argumentum*, 2014.

Quadro 1: Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: Suas

Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)							
Garantir cofinanciamento para assegurar os serviços da assistência.	Estruturar a rede de proteção socioassistencial e intergeracional.	Garantir e ampliar a oferta de serviços de assistência, assegurando os recursos orçamentários, em todos os municípios do Brasil: Creas[1] e Cras[2]/PSF[3].	Qualificar e capacitar os profissionais da assistência social, levando em consideração as perspectivas de gênero, de raça/etnia e geracional.	Qualificar e capacitar os profissionais da assistência social, levando em consideração as perspectivas de gênero, de raça/etnia e geracional.	Garantir a acessibilidade e ampliar os equipamentos sociais e da segurança alimentar e nutricional.	Fortalecer e ampliar o atendimento socioeducativo no Brasil quanto às medidas em meio aberto: PSC[4] e LA[5].	Erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo.

Fonte: Brasil, 2015b.

[1] Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

[2] Cras – Centro de Referência de Assistência Social

[3] PSF – Programa de Saúde da Família.

[4] PSC – Prestação de Serviços à Comunidade.

[5] LA – Liberdade Assistida.

É possível verificar que a expressão dessas questões tem um caráter muito importante para o fortalecimento do SUAS e a ampliação do acesso à rede socioassistencial, bem como a garantia de direitos sociais e a luta pela democratização da política de assistência social. Essa implementação irá depender não só da decisão do governo, mas também do grau de mobilização da sociedade civil em torno de determinadas lutas, justamente pela origem democrática que compartilham. É necessário avaliação e monitoramento por parte da sociedade civil sobre a implementação dessas demandas.

No caso da quarta demanda, por exemplo, que sugere a qualificação e capacitação dos profissionais da assistência social, não existiu durante o Fórum um debate profundo com a sociedade civil sobre a maneira mais adequada de implementação dessa iniciativa. É possível verificar, por exemplo, que iniciativas importantes ocorrem a partir de temas abordados no Fórum, como é o caso do Capacita Suas, programa importante para a qualificação de quem trabalha na Assistência Social, mas o processo decisório em torno da iniciativa permanece no corpo técnico e não no próprio Fórum. Dessa forma, depende muito da "vontade política" do próprio governo decidir como isso será feito.

Outra questão que apareceu no debate do Fórum foi a estruturação da rede de proteção socioassistencial e sua relação intergeracional. O que se identifica são demandas que também aparecem em outros espaços públicos, como o CNAS.

Na execução das propostas, podemos verificar que o detalhamento dessas decisões fica restrito ao próprio governo e seus técnicos, como também ocorre com outras questões do Quadro 1. Isso mostra a despolitização do debate, que se transforma em uma questão meramente técnica, ou seja, um debate de especialistas. A esse respeito, Nogueira (2001) caracteriza esse processo de despolitização como a "política dos técnicos".

Uma democratização[4] do debate seria alcançada caso todas as questões pudessem ser mais bem planejadas juntamente com a

[4] O conceito de democratização é pensado como um processo ancorado em: LUKÁCS, György. *Socialismo e democratização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

sociedade civil, durante o Fórum ou em ações ligadas a ele. Não se trata de exigir que a sociedade civil entenda de todos os aspectos a serem abordados no planejamento e ação governamental, mas sim de existir um desenho institucional que permita uma melhor definição dessas questões, assim como mais socialização das deliberações entre governo e os participantes da sociedade civil no Fórum. Dessa forma, entendemos que a natureza da realização do Fórum em apenas dois ou três dias, assim como sua baixa frequência anual, que é de uma ou duas edições por ano, prejudicam o processo democrático proposto inicialmente por esse espaço de participação. São necessárias ações mais contínuas de interação entre Estado e sociedade civil, de maneira a não isolar o debate acerca do PPA nessas reuniões do Fórum. Atividades ou grupos de trabalho, oriundos do próprio Interconselhos, poderiam manter a prática de percorrer caminhos para a implementação, avaliação e revisão dessas demandas, de maneira a ampliar a atuação da sociedade civil no controle democrático do Plano Plurianual.

A necessidade de promover um debate mais profundo com a sociedade civil se torna evidente, pois não deve se restringir à concepção do governo a forma como seriam implementadas essas demandas. Ao reivindicar o fortalecimento do Suas, por exemplo, a população exige um sistema que funcione adequadamente e atenda os cidadãos que dele necessitam. A construção, junto à sociedade, de demandas mais aprofundadas, com planos de execução esclarecidos, em um trabalho em que técnicos e sociedade consigam discutir conjuntamente o melhor caminho para atender aos anseios populares, é uma etapa muito importante para que o Interconselhos consiga se fortalecer democraticamente, qualificando a participação da sociedade civil nas reuniões por meio do controle democrático, conforme aponta Pereira-Pereira (2005). Para a autora, esse controle é chamado por muitos de controle social, mas deve ser denominado como controle democrático, já que essa definição expressa melhor o movimento que está na base da formação desses órgãos colegiados, considerando a

---

Para o autor, trata-se de um processo contínuo e não de uma situação estática, pois é constante a busca por democracia em seu sentido substancial.

regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vistas à ampliação da democracia.

Entendemos que a existência desse espaço de participação é um ganho do processo democrático que tem a sociedade civil como protagonista na luta por seus direitos; porém, o Fórum Interconselhos tem limites e muitas possibilidades a serem aperfeiçoadas na busca por uma construção coletiva do processo decisório acerca das decisões em torno do planejamento governamental. É necessário qualificar o debate e ampliar a sua duração e profundidade, que é restrita a um encontro anual com duração de poucos dias, além de não deixar que ele se limite a reuniões, mas que possa originar grupos de trabalho ou outras atividades deliberativas que não paralisem a interação entre sociedade e Estado no que tange ao PPA, quando encerrada cada edição do Fórum.

As percepções apresentadas pela própria sociedade civil a respeito do Interconselhos são muito importantes para repensar diversas condições de organização do Fórum. A limitação de dias, sem ações oficiais mais significativas entre as edições, de maneira a fomentar e consolidar aquilo que se estabeleceu em cada edição, especialmente em matéria de avaliação e monitoramento, parece ser uma questão a ser superada para que o Fórum consiga atingir seus objetivos.

11.6 Análise da participação da sociedade civil no Fórum Interconselhos: limites e possibilidades

O objetivo desta seção é apresentar as principais análises realizadas com a sociedade civil a partir das seguintes categorias: trajetória participativa; entidades de base e frequência no Fórum; experiências e trajetória; atuação dos participantes; difusão das informações; capacitação e preparo; poder de decisão; e visão do Fórum.

11.6.1 Experiências e trajetórias dos participantes

A primeira questão relevante das entrevistas diz respeito à forma como cada representante foi convidado a estar no Fórum:

oito entrevistados compareceram a partir de convites enviados pelo governo federal aos respectivos conselhos, enquanto dois integraram o Interconselhos a partir de um convite direto do governo a essas duas pessoas. Os principais conselhos nacionais, conforme mostra o Quadro 2, são convidados ao Fórum e, a partir desse convite, têm autonomia para escolher quais serão as pessoas que participarão das reuniões, conforme apontam dois entrevistados:

> [f]oi a convite do Conselho, o governo mandou pro Conselho indicar representantes para compor o Interconselhos e aí na oportunidade o Conselho Nacional de Saúde fez a minha indicação. Me consultou, me indicou, eu aceitei a indicação e fui participar (Entrevistado 9, 2017).
>
> [...] surgiu essa oportunidade, houve um convite para os conselheiros, eu me inscrevi com muita vontade de levar as experiências já adquiridas na base para essas instâncias maiores, mais amplas. E aí teve a oportunidade de participar (Entrevistado 5, 2017).

Embora existam convites direcionados tanto a espaços de participação quanto a algumas pessoas, como demonstrado acima, o Fórum parece ter um perfil de pessoas engajadas em causas sociais, em militância e em lutas sociais por ampliação de direitos. A trajetória política dos participantes é um aspecto muito relevante para a ampliação da qualidade do processo democrático em curso, conforme aponta Neves (2008). Para a autora, a atuação da sociedade civil nos espaços democráticos é capaz de tensionar o debate político e contribuir na busca pela expansão de direitos. Nessa questão, os entrevistados parecem ter um histórico que demonstra um potencial elevado para ampliar a qualidade da participação nesse espaço, fator já mencionado na literatura sobre a influência da trajetória participativa dos sujeitos e sua representação nas instâncias públicas participativas.

A experiência em outros espaços participativos foi abordada em nosso roteiro de entrevistas: sete entrevistados apresentavam um histórico de participação em no mínimo dois espaços participativos diferentes, tais como conselhos municipais e nacionais, antes de chegarem

ao Interconselhos. Outros três entrevistados afirmaram ser a primeira vez que compunham a instituição participativa que recebeu o convite do Fórum do governo, por meio da qual tomaram parte nas reuniões do Interconselhos. Uma característica comum aos dez entrevistados referiu-se ao fato de que todos haviam atuado anteriormente em espaços colegiados ou em movimentos sociais que pautam a luta por direitos sociais. Essa trajetória é significativa no contexto de participação social, pois é capaz de ampliar conquistas, tensionar o debate político e melhorar os resultados que podem ser alcançados, fortalecendo os aspectos democráticos em torno do debate suscitado (NEVES, 2016; DAGNINO, 2002).

No caso estudado, trata-se de fóruns, sindicatos, conselhos municipais e estaduais, redes e comitês, conforme demonstrado no Quadro 2, que apresenta uma síntese da trajetória dos entrevistados.

Quadro 2: Trajetória da experiência dos entrevistados em outros espaços de participação social

<table>
<tr><th colspan="2">Pergunta: Você já teve alguma experiência em outros espaços participativos?</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Entrevistado 1: Sim. Conselho Nacional da Juventude de São Paulo, Conselho da Criança e do Adolescente de Ubatuba-SP, Conselheira de Cultura de Ubatuba-SP, Conselheira da Criança e do Adolescente Ubatuba, Conselheira do Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Ubatuba, criadora da campanha #OcupeOsConselhosMunicipais.</td><td>Entrevistado 5: Não. Somente CNDI, vindo da Pastoral da Pessoa Idosa de Alagoas (ajudou na criação).</td></tr>
<tr><td>Entrevistado 6: Sim. Conselho Estadual do Idoso do RJ desde 2000, inclusive como presidente de 2013 a 2016.</td></tr>
<tr><td>Entrevistado 2: Sim. Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional LGBT, Conanda e alguns conselhos de Goiás.</td><td>Entrevistado 7: Não. Somente no Conselho LGBT. Atuou anteriormente na Rede Afro LGBT.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Entrevistado 3: Sim. Fórum Nacional da Criança e do Adolescente, Fórum Nacional de Aprendizagem, Conselho Nacional de Relações do Trabalho e Conselho Nacional de Gestão do FAT, por meio do próprio Conanda.</td><td>Entrevistado 8: Sim. SIANP Rua - Comitê Interministerial e Fóruns2 Regionais (sobre participação no planejamento de Minas Gerais)</td></tr>
<tr><td>Entrevistado 9: Não em conselhos, mas foi membro ativo em cargos de lideranças de sindicatos desde 1983, representando as instituições em várias reuniões e articulações.</td></tr>
<tr><td>Entrevistado 4: Sim. Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente-PB.</td><td>Entrevistado 10: Sim. Conselhos de direitos e fóruns diversos em SP, nas áreas de assistência e educação enquanto assistente social.</td></tr>
</table>

Fonte: elaboração própria, 2017.

Os entrevistados se aproximaram das temáticas em que atuam hoje em diferentes circunstâncias de suas vidas. Alguns começaram sua atuação já na educação básica, por meio do movimento estudantil; outros se aproximaram em virtude da respectiva atuação profissional; outros, ainda, por motivos religiosos e também por interesses despertados por estudos que realizaram. Essa diversidade demonstra que não é uniforme a trajetória dos representantes da sociedade civil que compõem o Fórum, pois reflete a heterogeneidade presente na sociedade, o que torna a representação qualificada e plural.

As edições do Fórum não apresentam necessariamente as mesmas entidades nem as mesmas pessoas em suas reuniões. Justamente por não seguir as características de um conselho, o Fórum tem uma maior variação em sua composição quando comparadas suas reuniões às dos conselhos nacionais, por exemplo, que contam com número pré-determinado de entidades, com titulares e suplentes fixos a cada gestão e calendário previamente definido de reuniões e encontros.

Esse revezamento apresentado pelo Fórum Interconselhos em relação à presença de membros e entidades pode caracterizar uma descontinuidade do debate que se realiza em diferentes edições ou até mesmo a repetição de pautas e demandas, o que, todavia, pode ser equilibrado pela experiência dos representantes que compõem cada edição do Fórum, além de ampliar a heterogeneidade da representação. É importante uma sistematização de informações de acesso público, especialmente direcionadas aos novos participantes, contemplando as discussões e temáticas tratadas no Fórum, para que os avanços não se percam entre as edições e nem permaneçam sob o cuidado unilateral do governo quanto ao que deve ser continuado ou descartado da agenda das reuniões. Uma base oficial de informações, a exemplo do que realizam os conselhos nacionais, com atas detalhadas de cada reunião, pode permitir que diferentes participantes das edições do Interconselhos entendam e contribuam de maneira mais qualificada para os debates tratados nesse espaço participativo e fortaleçam democraticamente suas lutas.

11.6.2 Atuação dos participantes: participação qualificada?

A atuação de cada entrevistado durante as reuniões do Fórum foi contemplada em um segundo bloco temático de perguntas, referentes à representação de cada um deles em suas entidades e no Interconselhos.

A atuação de cinco entrevistados durante o Fórum teve como foco inserir as temáticas das suas entidades representativas nas discussões propostas no Fórum, com destaque para os dois entrevistados do Conselho Nacional de Direitos do Idoso. Eles afirmaram que, previamente, ainda nas reuniões regulares do CNDI, montaram estratégias de ação em grupo para que conseguir incluir questões relativas à pessoa idosa no PPA.

> Houve uma articulação anterior, como nós íamos e já sabíamos os temas e os grupos, então a gente criou estratégias de dividir os conselheiros naqueles grupos que a gente considerava extremamente importantes para a pessoa idosa. A questão da assistência, a questão da saúde e dos direitos humanos. Então a gente não foi aleatoriamente se encaixando nos grupos, a gente se articulou para ganhar força na hora de nossa defesa, na hora de nossa fala. Então isso deu certo (Entrevistado 6, 2017).

Essa articulação entre a sociedade civil que atua em organizações e movimentos de diferentes setores de mobilização e de políticas públicas é um aspecto fundamental do Fórum Interconselhos. A integração entre diferentes áreas é tida, pelos entrevistados 1 e 7, como o principal objetivo do Fórum; porém, eles não consideram esse objetivo alcançado, em função dos limites metodológicos e estruturais do próprio Fórum.

> Acho que faltavam mais membros, acho que faltava capilaridade; foi o que eu disse, um debate muito do topo da pirâmide e muito alto, eu acho que a gente não teve preparatório. Dois dias é muito pouco, é uma [duração] pré-estabelecida por eles, não fica evidente como que a gente poderia chamar esse movimento de forma independente. Então acho que isso daí é uma das primeiras coisas que tem que focar, é como fazer a gestão desse fórum, desse espaço, para que se torne mais consistente (Entrevistado 1, 2017).

> Eu imaginava chegar naquele espaço e que eu ia debater a metodologia do trabalho, no próprio governo, como o governo ia construir, a partir de que, quais são os instrumentos que seriam reconhecidos, qual era o papel da conferência dentro do Fórum e isso não ocorreu. (Entrevistado 7, 2017).

Outros três entrevistados, em consenso, reforçaram as respostas acima apresentadas; alegaram que a estrutura do Fórum não permite que sua atuação seja da forma como realmente gostariam. O formato pré-definido pelo governo, incluindo agendas temáticas e reuniões gerais, como ocorreu nas três primeiras edições do Fórum, ou a própria realização de apresentações expositivas com posterior reunião geral, é uma estrutura que parece limitar a atuação dos representantes da sociedade civil nesse espaço participativo. Possivelmente, a construção coletiva do conteúdo e da agenda, com maior autonomia da sociedade civil no desenho da estrutura e da metodologia do Fórum, é uma forma de ampliar o potencial democrático que esse espaço apresenta. Outros indicadores da presente pesquisa apontam que os participantes do Fórum, inclusive os entrevistados 1 e 7, possuem um histórico de atuação com importante trajetória no contexto da participação social. Assim, observa-se que são participantes com preparo e experiência para o desempenho de tais atividades, mas há um limite para o aproveitamento adequado dessa bagagem, em função da forma de organização do próprio Interconselhos.

11.6.3 Difusão das informações e retorno às bases

Todos os nove entrevistados que compunham conselhos nacionais à época das reuniões relataram apresentar uma devolutiva sobre a sua participação no Fórum para todo o conselho. Essa socialização das informações é importante para que o trabalho realizado no Fórum Interconselhos seja de conhecimento de todos os demais conselheiros; porém, a ausência de um maior espaço para debates subsequentes ao Fórum indica que os conselhos não estabelecem discussões aprofundadas a respeito desse espaço participativo.

> A gente dava o informe no Conselho Nacional LGBT, dentro da câmara técnica e também dentro do plenário, dos temas e da introdução do tema que eu estava representando, que era a questão dos LGBTs dentro dos subgrupos de discussão interna no Interconselhos (Entrevistado 2, 2017).
>
> Então a gente teve, numa das reuniões que a gente fez, ordinária, reunião deliberativa, a gente passou as etapas do processo, de acordo com o que foi debatido, encaminhado; como nós fizemos esse encaminhamento, como nos articulamos para montar essa estratégia e tal, nisso a gente deu esse retorno à plenária, mas a gente depois não soube mais, não recebeu nada por parte da organização, eu por exemplo não (Entrevistado 6, 2017).

Os conselheiros são representantes que poderiam contribuir muito para a ampliação e melhoria do Fórum, mas o próprio formato e desenho institucional do Interconselhos parece não incluir os conselheiros nesse processo de decisão, sendo caracterizado como um espaço consultivo e não deliberativo.

Apenas um conselheiro informou realizar um relato formal documentado a respeito do que é realizado no Fórum, enquanto os demais indicaram que fazem relatoria oral durante as reuniões. Os entrevistados de números 7 e 10 apontam que os conselheiros socializam a sua experiência no Fórum em outros espaços públicos nos quais atuam, a saber, o Conanda e o CNDI, respectivamente. Essa prática demonstra que os participantes não estão limitados aos espaços representaram no Fórum, o que demonstra o alcance do evento, pois os seus integrantes também compõem mais espaços de representação e podem levar até eles os debates e articulações oriundas do Interconselhos.

Essa prática de retornar às bases suas experiências representa um aspecto crucial da atuação dos representantes, que assim promovem uma democratização da participação da sociedade civil para além das reuniões no Fórum. Há nesse fenômeno uma forma de aprofundamento da cultura democrática, como destaca Dagnino (2000), a partir de um processo de democratização da sociedade como um todo e não apenas do próprio regime político democrático formal, o que reforça, nesse caso em particular, o papel do Fórum enquanto instância participativa.

A articulação do Fórum Interconselhos com outros espaços de participação, como conferências e os próprios conselhos nacionais, é fundamental para o fortalecimento das diferentes políticas públicas, que podem se complementar e se articular na defesa de direitos sociais, contribuindo para um sistema de participação consolidado na sociedade civil.

11.6.4 Capacitação e preparo dos participantes

As entrevistas apontam que, previamente ao Fórum, poucas pessoas são convidadas a contribuir com o governo para o desenho do evento, ou a forma dessa contribuição não é significativa no sentido de alcançar as perspectivas da sociedade na estrutura do Fórum. Segundo oito entrevistados, a pauta do Fórum Interconselhos é elaborada unilateralmente pelo governo. Apenas dois indicaram que essa elaboração ocorre de forma conjunta, entre governo e sociedade. Nesse aspecto, nota-se que a exclusão da sociedade civil na elaboração da pauta do Fórum é um fator limitante à democratização desse espaço de participação, dado que a maioria não realiza nenhuma colaboração a respeito das questões que o Fórum abordará. Assim, muitos temas ou sugestões consideradas importantes acabam ficando de lado ou sendo enfraquecidas pela escolha do governo em não contar com a colaboração da sociedade na definição da agenda do Interconselhos.

A capacitação e preparo anterior para a participação no Fórum foi apontada pelos entrevistados 1 e 2 como algo que não é proporcionado pelo governo. Os demais entrevistados, por outro lado, afirmaram que existe esse preparo, mas se dividiram quanto à acessibilidade dessa capacitação. Quatro entrevistados reiteraram a existência desse momento preparatório e conseguiram se capacitar por meio dele, enquanto dois afirmaram que ele ocorre, mas de maneira ainda insuficiente para proporcionar a adequada representação nos processos deliberativos do Fórum.

O entrevistado 3 afirmou que essa capacitação é oferecida muito em cima da hora, sem um tempo suficiente para o devido estudo e preparo. O entrevistado 7 confirmou a disponibilização do acesso a informações para que os participantes se preparem para o debate,

mas aponta um aspecto negativo dessa preparação: tudo já está muito definido pelo próprio governo, justamente pelas informações que acessou previamente ao Fórum.

> Sim, era assim que a gente já sabia que a pauta estava definida. Porque a gente recebia informações antecipadas, depois que selecionavam quem eram as pessoas que iam, o próprio governo selecionava, então você recebia informações e material para se preparar para os temas que iam ser debatidos lá, aí que a gente já sabia que a pauta estava fechada (Entrevistado 7, 2017).

Os entrevistados 5 e 6 afirmaram que o governo informa previamente ao Fórum o papel que a sociedade civil terá durante as reuniões. Já os outros oito entrevistados negaram que o governo esclarece o papel que eles terão no evento, o que é preocupante, pois isso tende a desqualificar o potencial da sociedade civil durante as reuniões e debates. A preparação e a capacitação constituem elementos importantes para possibilitar à sociedade civil tensionar o debate, argumentar a favor dos seus objetivos e contribuir para a democratização das decisões tomadas dentro desse espaço participativo.

Os conselheiros apontaram que existe um consenso nas reuniões de suas entidades para decidir quem fará a representação no Fórum, sem a necessidade de votação, porque são escolhidos aqueles que apresentam afinidade com a área, ou seja, que já possuem alguma capacitação para atuarem no Interconselhos. Os entrevistados 2 e 8 apontaram ter sido escolhidos porque compõem câmara ou comissão, dentro dos seus respectivos conselhos, ou por apresentarem experiência nesse formato de participação em planejamento governamental.

Essa forma de escolha indica uma boa experiência dos conselheiros em temas que exigem algum conhecimento técnico dentro dos debates do Fórum. Nas respostas, porém, pudemos ver em diversos momentos que os participantes se preparam para debates que não ocorrem no Fórum, a exemplo da discussão do orçamento. O Fórum propõe transversalizar a discussão do planejamento governamental e de políticas públicas, e não decidir a respeito de alocações

orçamentárias que acontecem posteriormente, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA):

> A questão orçamentária é ausente do fórum interconselhos, falta essa profundidade no debate orçamentário (Entrevistado 1, 2017).
>
> Sim, eu acho assim, que o que deveria ser mais aprofundado seria a priorização daquilo que se debate... entendeu? Então assim, porque: porque a questão técnica orçamentária vindo, muitas vezes quem é representante da sociedade civil não tá muito matriculado naquilo ali, mas quem tá sabe o que quer... então como é que faz a junção dessa questão da discussão técnica, mas juntando com aquilo que o participante sabe o que quer... ele não sabe é como fazer, como estruturar naquela logística ali que se coloca, mas ele sabe o que quer... (Entrevistado 3, 2017).

Alguns aspectos precisam ser levantados a partir das percepções apontadas pelos entrevistados. Primeiramente, essas manifestações indicam que existe uma falta de conhecimento sobre a função do Fórum, seja porque os participantes não conseguiram compreender tal aspecto a fundo ou porque o governo não deixa claro aquilo que deverá ser discutido nas reuniões. Outro ponto é que, levando em conta que a sociedade apresenta tais problematizações à própria equipe técnica responsável pelo evento, poderia ser incluída na pauta uma seção de debates orçamentários dentro das reuniões do Fórum Interconselhos, de forma a complementar toda discussão sobre planejamento e políticas públicas que já ocorre nas reuniões.

É fundamental que qualquer debate referente a orçamento esteja muito bem amparado na capacitação dos participantes, para que estes consigam manifestar suas demandas de maneira adequada; da mesma forma, a própria equipe técnica precisa amparar e adequar o debate levando em conta que os participantes não são especialistas no tema, mas podem, sim, participar da discussão e manifestar suas escolhas. Dagnino (2002) aponta que essa necessidade de capacitação específica pode representar um limite aos espaços de participação, já que não é sempre que ocorre a difusão das informações necessárias para

que as pessoas possam contribuir de forma adequada às exigências daquele modelo de participação. Essa adequação busca atender a mais uma demanda da sociedade, de forma a democratizar a estrutura e a metodologia do Interconselhos, pois todos os dez entrevistados apontaram que é necessário um aprofundamento do debate orçamentário dentro do Fórum.

11.6.5 Poder de decisão: limites e possibilidades

Os dez entrevistados apontaram que o objetivo do Fórum Interconselhos passa por ampliar e democratizar a participação social, embora não necessariamente isso seja alcançado. É preciso que o Fórum se adeque às demandas da sociedade também nos aspectos referentes à sua estrutura, funcionamento e metodologia, para que o poder de decisão seja democrático. O distanciamento entre o poder de decisão centralizado no governo e seus participantes sobre o que realmente ocorrerá durante as reuniões pode ser um obstáculo ao alcance dos objetivos iniciais de democratizar o Plano Plurianual, tendo em vista que as pessoas podem se desmobilizar por não encontrarem respostas ou não se sentirem capazes de atuar nesse espaço.

Os entrevistados apresentaram opiniões diferentes entre si quanto ao compromisso do governo de cumprir aquilo que é discutido no Fórum, assim como pareceres distintos quanto à diferença no poder de debate entre governo e sociedade civil dentro do Interconselhos, apresentados no Quadro 3, com síntese das respostas:

Quadro 3: Poder de decisão para a execução das propostas

Participante	*Pergunta: Na sua opinião, existe um compromisso por parte do governo para a concretização dos debates realizados no Fórum?*	*Pergunta: Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro no Fórum?*
Entrevistado 1	Não.	Desigual, o governo leva vantagem.
Entrevistado 2	Sim.	Positiva, os técnicos parecem ajudar a sociedade.
Entrevistado 3	Sim.	Amistosa, às vezes técnicos venciam.
Entrevistado 4	Não, mudança de governo prejudicou.	Positiva, ambos falavam nas suas horas.
Entrevistado 5	Não, nota 4 em uma escala até 10.	Positiva, boa para quem é autêntico.
Entrevistado 6	Sim, no governo anterior. Atualmente não sabe.	Positiva, a sociedade civil é mais ativa.
Entrevistado 7	Não, poucas coisas apenas.	Amistosa, mas o governo leva vantagem porque pessoas extremas nem compareciam.
Entrevistado 8	Sim, no governo anterior tentavam.	Amistosa, mas às vezes os debates se tensionavam, com vantagem dos técnicos.
Entrevistado 9	Sim, o governo anterior tinha.	Positiva, visando o consenso.
Entrevistado 10	Não.	Aparentemente amistosa, mas o governo leva vantagem.

Fonte: elaboração própria, 2017.

Quatro respostas apontaram que é equitativo entre as duas partes o poder de debate; cinco indicaram que existe diferença, sendo o governo quem apresenta maior capacidade de debater e influenciar outros indivíduos nesse espaço; apenas um entrevistado analisou que é a sociedade civil quem tem maior peso no debate ocorrido dentro do Fórum. Em suma, fica evidente que o poder de decisão da sociedade

civil não é predominante nos debates, o que pode constituir uma limitação ao poder democratizante para a construção do PPA.

O Fórum é atualmente o principal espaço para diálogo com a sociedade civil a respeito do planejamento governamental. O trabalho dos burocratas é realizado rotineiramente em seus espaços técnicos para que o Plano seja desenvolvido e finalizado a cada quatro anos; porém, consideramos que o poder de decisão da sociedade civil necessita ser predominante ao menos no Fórum Interconselhos, tendo em vista que é nesse espaço que o próprio governo se propõe a ouvir os representantes dos conselhos e os movimentos sociais.

O modelo de reuniões por meio de um fórum, como ocorre no Interconselhos, é uma característica positiva desse processo participativo no PPA. Entre os dez entrevistados, nove apontaram que se sentem à vontade para colocar as próprias ideias durante as reuniões. Tal informação revela que esse desenho de participação é adequado às necessidades de apresentação de demandas e sugestões por parte da sociedade civil. Entretanto, não deixa de ser necessário que outros aspectos sejam implementados e revistos para que o Fórum alcance uma ampla democratização do planejamento no Brasil, conforme apontam, por exemplo, as respostas que obtivemos nas duas perguntas apresentadas nos parágrafos anteriores.

Segundo cinco conselheiros entrevistados, como demonstrado no Quadro 3, o compromisso do governo federal em honrar a concretização dos debates realizados no Fórum Interconselhos é muito baixo. Eles não viram os resultados dos debates serem implementados por meio de ações do Estado, seja em programas governamentais, seja em políticas públicas. Os outros cinco atores acreditam que o governo implementa aquilo que é debatido nas reuniões do Fórum, porém três deles ressaltam que isso ocorria durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, interrompido no primeiro semestre de 2016.

Conforme apontado por Avelino, Alencar e Costa (2017), a continuidade dos espaços de participação está comprometida. A realização do Fórum Interconselhos, considerando inclusive os limites apresentados em sua edição mais recente, que ocorreu de maneira superficial e mais expositiva, também parece estar ameaçada. Desde 2017, o Fórum não

trouxe novas edições, ainda que este seja um compromisso que deveria ter durado até o processo de conclusão e avaliação do PPA 2016-2019.

A perspectiva de descontinuidade das ações previstas e do próprio Fórum afeta seus resultados, pois a participação da sociedade civil tensiona o governo em diferentes momentos durante a realização do evento. Entretanto, embora haja limites nessa forma de participação, os avanços que ela proporcionou precisam ser destacados, pois há a possibilidade de que diferentes pessoas, com trajetórias distintas de experiência em participação social na busca por direitos, contribuam para o debate acerca das decisões e monitoramento do planejamento governamental. Compreender os avanços e limites da participação social é um desafio contínuo, que exige profunda análise sobre as disputas de poder em torno da democracia.

11.7 Considerações finais

A relação entre governo e sociedade civil dentro dos espaços participativos é um indicador do potencial dessa participação para gerar debates democráticos e contribuir no desenvolvimento de ações públicas que atendam às lutas sociais. Analisar o Interconselhos é compreender mais uma forma de atuação da sociedade civil, em um ambiente que possui regras semelhantes às de outros espaços de participação, mas que carrega em si características peculiares, por lidar com um instrumento muito amplo e complexo, que é o Plano Plurianual e, ainda, desenvolver-se de maneira menos programada e rotineira em comparação com outras formas de participação, como os conselhos nacionais.

É necessário valorizar e compreender a oportunidade de diálogo, tensionamento e negociação proporcionada pelos espaços de participação, a partir da atuação de seus membros em cada um deles. Desenvolver tais espaços para garantir a qualidade dos seus resultados representa um desafio contínuo, que assume maior preponderância em períodos de dificuldades socioeconômicas no país, os quais afetam a vida da maior parte da população.

A análise contínua desses espaços de participação é fundamental, considerando a conjuntura política e econômica do país, pois decisões e acontecimentos no Estado ou governo impactam também o funcionamento desses espaços.

É muito preocupante que essas arenas ainda sejam bastante dependentes das decisões governamentais, sem o reconhecimento do potencial democrático que esses conselheiros e a sociedade civil reivindicam desde a década de 1980. Esses atores buscam a ampliação de políticas públicas e de direitos sociais por meio da participação social. Portanto, tal desafio é complexo e não será consensual – como nunca foi ao longo da nossa história. Entretanto, ele passa pela autonomia democrática da atuação da sociedade civil e pelo fortalecimento dessas instituições participativas.

Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças*: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília, DF: Ipea, 2017. (Texto para discussão TD 2340).

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Unicamp, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Fórum Dialoga Brasil Interconselhos:* relatório de sistematização das propostas oriundas do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos realizado em abril/2015. Brasília, DF: 2015b. 207 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016-2019:* Mensagem Presidencial. Brasília, DF: MPOG, 2015a.

DAGNINO, Evelina. *Cultura, cidadania e democracia:* a transformação dos discursos. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2000.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular:* movimentos sociais e participação política no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Relume-Dumará, 1995.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação sociopolítica*. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

LAVALLE, Andrew. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto (org.). *Efetividade as Instituições Participativas No Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011.

NEVES, Angela Vieira. *Cultura política e democracia participativa:* um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro, RJ: Gramma, 2008.

NEVES, Angela Vieira. *Democracia e Participação social:* desafios contemporâneos. 1. ed. São Paulo, SP: Papel Social, 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da Política*. São Paulo, SP: Senac, 2001.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Controle democrático como garantia de direitos da pessoa idosa*. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves *et al*. *Idéias*. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, ano 5/6, 1999.

Cap. 12

O salteamento e o desbarate da educação pública no Brasil: um futuro sem ponte ou uma ponte sem futuro?

Flávio Bezerra de Sousa

12.1 Introdução

Neste texto apresenta-se a discussão de como as ações governamentais, no escopo do processo de impedimento presidencial de 2016, têm alterado o sentido da participação social em educação e a sua organização como espaço de garantia de direitos. Toma-se como hipótese a existência de uma dinâmica que esvazia o nexo democrático-participativo e se aproxima do setor privado como justificativa para atuações neoconservadoras que protegem e abarcam atitudes de uma extrema-direita[1] crescente no Brasil.

---

[1] Para Miguel (2018, p. 19), há uma reemergência da direita no Brasil, que de fato, nunca esteve ausente; pelo contrário, reedita-se com discursos conservadores

Localizamos que tal contexto tem como pano de fundo o golpe parlamentar, midiático e empresarial que desencadeou o *impeachment* (SANFELICE, 2017) da então presidenta Dilma Vana Rousseff, em agosto de 2016, o qual, instrumentalizado por uma parte da sociedade, expôs os riscos inerentes às conquistas históricas da classe trabalhadora.

Esse movimento, no entanto, não ocorreu de forma harmônica ou anacrônica em meio à sociedade de classes; pelo contrário, ensejou muitas desavenças sociais, que geraram instabilidade e alteraram as condições reais, a fim de justificar reformas estruturais visando modificar distintos temas sociais de forma discricionária, assentadas principalmente no ataque e no desmonte de direitos sociais.

O *impeachment* tem provocado profundas alterações no cotidiano daqueles que se encontram em situação de desvantagem; dentre elas, incluem-se as modificações no campo educacional, que por vezes é posto como produto mercadológico, utilizado para a solução das crises provocadas pelo capital.

Para Boito Jr. (2016), há uma disputa de projetos sociais, na qual o confronto entre neoliberais e desenvolvimentistas externaliza o perene conflito entre o livre mercado e o intervencionismo estatal, o que Laval e Dardot (2016) descreveram como a escolha pública – *public choice* – em prol de uma diminuição da participação democrática, pois esta levaria a uma maior intervenção burocrática em favor de direitos que "engessariam" o mercado e a livre iniciativa.

O campo da participação no âmbito da educação está em situação desfavorável na perspectiva democrática, não só pela tentativa de tornar inexistentes esses espaços, mas pela contundente atuação normativa que incide de forma enfática nos quesitos organizacionais e de concepção da educação como espaço de avanço e de formação emancipadora.

Os ataques realizados à seara educacional pelos dois últimos governos não são pontuais e nem únicos, tendo em vista a ocorrência de algo

---

e reacionários, especialmente com a confluência de grupos a termos como o "libertarianismo, o fundamentalismo religioso e a reciclagem do antigo anticomunismo".

similar na relação entre o Ministério da Educação e a Agência Internacional de Desenvolvimento estadunidense – o acordo MEC-USAID2 –, que forçou a realização de reformas aqui e acolá. Esses ataques expõem a educação a uma fragilidade no seu todo, da educação básica à superior, da educação infantil à pós-graduação, quando têm como pano de fundo alterações de funcionalidade pró-mercado.

A isso se associa o fato de que há uma sinalização das intenções governamentais no campo educacional por meio de duas formas de atuação: a que se configura na tentativa de expurgo da participação social em educação, enfraquecendo as representações que buscam a garantia de direitos, e as ameaças à democracia por meio do próprio mecanismo educacional. Ao transitar pelas reflexões de Santos (2017), verifica-se que o estudo da problemática democrática contemporânea está intrinsecamente vinculado à investigação sobre a dinâmica institucional.

[2] "Série de acordos produzidos, nos anos 1960, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID). Visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, período de maior intensidade nos acordos, foram firmados 12, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976. Os MEC-USAID inseriam-se num contexto histórico fortemente marcado pelo tecnicismo educacional da teoria do capital humano, isto é, pela concepção de educação como pressuposto do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a 'ajuda externa' para a educação tinha por objetivo fornecer as diretrizes políticas e técnicas para uma reorientação do sistema educacional brasileiro, à luz das necessidades do desenvolvimento capitalista internacional. Os técnicos norte-americanos que aqui desembarcaram, muito mais do que preocupados com a educação brasileira, estavam ocupados em garantir a adequação de tal sistema de ensino aos desígnios da economia internacional, sobretudo aos interesses das grandes corporações norte-americanas. Na prática, os MEC-USAID não significaram mudanças diretas na política educacional, mas tiveram influência decisiva nas formulações e orientações que, posteriormente, conduziram o processo de reforma da educação brasileira na Ditadura Militar. Destacam-se a Comissão Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), de 1968, ambos decisivos na reforma universitária (Lei nº 5.540/1968) e na reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/1971). (HISTEDBR, 2020). Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/mec-usaid. Acesso em: 20 dez. 2021.

Miguel (2018) destaca que a ala conservadora nunca esteve ausente da política brasileira, mas que se assentou diante de uma agenda atenta à obtenção de vantagens para si mesma, em que o caminho da educação é um dos mais favoráveis diante de uma realidade tão desigual no cenário brasileiro. Ademais, Carapanã (2018) indica que o Estado a ser desmontado pela direita é aquele que concede direitos.

Apensamos o conceito de democracia enquanto extensão das atividades mentais qualificadas de Antônio Gramsci (2002), como contribuição à observação do movimento presente do Estado brasileiro no âmbito da educação. Sustentamo-nos na conceituação, amparada por Neves (2016) e Santos (2017), de que a democracia deve ser ativa e real, na qual a participação social, por meio da construção de consensos, possibilite o levante de narrativas em busca de uma consciência política que represente os interesses coletivos e universais de uma democracia viva.

O declínio da participação social em educação nos últimos anos está intimamente ligado à frente de ataques e desmontes intencionais do Estado brasileiro em prol do cumprimento dos desejos dos países centrais no que tange à disposição da educação como espaço de disputa e construção cultural de dominação.

Para tanto, tendo como mote a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, apresentamos o contexto dos movimentos sociais em educação e da atuação do Ministério da Educação (MEC) na sua proposta de ingerência na política educacional, principalmente no que concerne aos processos democráticos e à elaboração e implementação das políticas de educação básica.

Não se põe em dúvida que as distintas políticas educacionais no decurso cotidiano são consequência de lutas dos movimentos organizados e participativos. Contudo, mudanças de rumos nesse avanço podem ser caracterizadas como um dos elementos do que Chomsky (2017) classificou de “os dez princípios da concentração de riqueza e poder”, entre os quais a necessidade de “reduzir a democracia” quando se avançam as causas progressistas, tornando-se conveniente a proteção contra o “excesso de democracia” na ótica de um Estado neoliberal, em que o equilíbrio natural de dominação deve ser mantido sem esse tipo de amarra social.

Boa parte da história do Brasil se mostra pródiga em passagens dessa envergadura; contudo, atentaremos para o período que compreende o *impeachment* presidencial de 2016, seguido pelo o governo de Michel Temer até o atual de Jair Messias Bolsonaro, com o fito de indicar a transformação da educação como produto da lógica mercantil imbricada em um projeto societário de disputa. Nesse sentido, faz-se mister perguntar: que concepção de educação está amparada pela ação de ambos os governos? Que movimento está associado ao discurso das ações educacionais? Como se apresentam as investidas governamentais que propalam um sentimento de contracorrente aos preceitos democráticos, das quais educação é vítima?

Este texto está organizado em quatro seções, além do texto introdutório: "Da educação como campo de disputa dos interesses democráticos", em que são explicitados argumentos que ampliaram a participação em educação a partir da década de 1980, na chamada reabertura democrática, mostrando como estes espaços se constituíram em importantes vetores na busca pela garantia de direitos em educação; "Do *slogan* informal à formalidade ativa: a ascensão do golpe e as imposições deletérias", em que se mostram as ações empreendidas pelos governos Temer e Bolsonaro no campo da educação; "Bases para a 'desdemocratização': uma junção desagradável para a educação", cujo pano de fundo está assentado na explícita atuação legal e normativa que infringe preceitos democraticamente consolidados, expondo a educação a uma necessidade de ajustes desconcertantes; e "A título de conclusão: onde foi parar a ponte para o futuro?", que intenciona apontar, a partir das alterações realizadas nas políticas educacionais, as implicações futuras para a relação da educação e os processos democráticos.

12.2 Da educação como campo de disputa dos interesses democráticos

O trilho da educação está assentado no percurso político, especialmente aquele que apresenta acontecimentos marcantes, que abriram

caminhos importantes no cenário nacional. Na formação social brasileira, a palavra golpe sempre esteve presente, e se entende por tal nuance a derrubada de um governo constitucionalmente legítimo, de forma violenta ou não. Entretanto, na acepção de Santos (2017), os golpes que ocorrem via ação parlamentar só são possíveis nos sistemas de democracia representativa.

É golpe porque promove uma ruptura institucional, contrariando a normalidade da lei e submetendo o controle do Estado a alguém que não foi legalmente designado para essa tarefa. O impedimento está previsto na lei maior do país, mas as condições formais para tal estão longe de serem respeitadas pelos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), como ocorreu em vários países da América Latina, anteontem, ontem e hoje (LOMBARDI; LIMA, 2017).

No Brasil, o ato da Proclamação da República, em 1889, a chamada "Revolução de 1930", o fim do Estado Novo em 1945, a morte de Vargas em 1954, a renúncia de Jânio Quadros em 1961 e o assalto militar em 1964 representaram golpes diretamente decretados e as ações conseguintes permearam de forma incisiva o ambiente. Entretanto, não se pretende aqui uma análise sobre todos esses acontecimentos, pois os resultados já estão registrados na história (LOMBARDI; LIMA, 2017). Convém visualizar o comportamento do campo educacional após o "encerramento", em 1985, do golpe civil-militar de 1964, quando se presencia um amplo espectro de mudanças no que se chamou de "reabertura" democrática.

A década de 1980 representa um dos momentos de forte mobilização dos educadores, estudantes, coletivos diversos, movimentos sociais de base e populares, com a intensificação da realização de greves, paralisações, marchas, passeatas e manifestações que se concretizaram em ações de educadores, teóricos e organização de associação científica (ROSAR, 2011).

O país vivenciou um processo de mobilização em favor da democratização, mesmo que restrita e não efetiva à luz dos determinantes do capital. Podemos considerar que, nesse período, três fatores se destacam no conjunto histórico: a escolha direta dos governantes, a ampliação das entidades representativas e, principalmente, todo o conjunto de debates ocasionados em torno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Na seara educacional, um dos principais motes de questionamento assentou-se nos movimentos em defesa da escola pública, que exigia o fim das concepções tecnicistas da administração escolar. Destaca-se, assim, a atuação relevante dos movimentos sociais em educação em prol de proposituras mais democráticas e participativas.

Para Farias (2008), o discurso democrático, assim como o participativo, comporta projetos de sociedade muitas vezes distintos e até mesmo antagônicos. A concepção de democracia funde-se à de participação como processo básico; assim, a ideia de gestão democrática da educação tem suas origens relacionadas a um processo mais amplo que é o movimento de democratização da sociedade.

Uma forma de compreender os movimentos sociais, segundo Neves (2016), é que são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos, pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país. Na ação concreta, adotam diferentes estratégias, que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até às pressões indiretas.

No Brasil, de acordo com Gohn (2011), a relação entre a educação e o movimento social foi sendo construída de forma lenta, a partir dos anos 1970, quando, além da presença de associações já existentes, surgem novas como a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), realizadas bienalmente, que passaram a debater os problemas socioeconômicos e políticos do país, em que se destaca a atuação dos grupos e movimentos sociais envolvidos como uma forma de contra-hegemonia ao projeto político no campo da educação.

Os movimentos sociais puseram em marcha outra maneira de ver o papel do indivíduo na sociedade. Nesse processo dialético, Shiroma (2011) aponta que as bandeiras de luta e propostas consubstanciavam um amplo cenário de reinvindicações, que se desenhava inicialmente

na exigência do estabelecimento de um sistema nacional de educação. A concepção de uma educação como direito público e gratuito decorria não só do estabelecimento de um sistema, mas representava a conquista de anos de lutas em prol de uma educação pública.

A instituição de conselhos deliberativos, como os da saúde e de acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)[3] para a discussão de temas em políticas públicas, configurou-se como estímulo para a associação de profissionais no campo da educação. Dessa maneira, os movimentos sociais dos anos 1970/1980 incidiram fortemente, via demandas e pressões sociais, na conquista dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e demais leis, resultantes da tentativa de garantir uma educação igualitária e socialmente referenciada.

Os determinantes históricos da educação no país a partir da década de 1990 apontam para um novo crescimento da participação dos movimentos sociais em educação, na busca da garantia de direito de acesso e permanência. No plano econômico, apresentava-se a necessidade de superação da crise por meio da acumulação, sobretudo do capital financeiro especulativo. Para tanto, se instaura a "competição feroz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais que se constituem, na expressão de Noam Chomsky, no poder de fato do mundo" (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95). Destacam Frigotto e Ciavatta (2003) que o capital, para a sua retroalimentação, exigiria a abertura de novos campos de exploração, e que as reformas seriam os instrumentos utilizados para que isso se realizasse.

O pensamento único dos neoliberais afirma a visão positiva e pragmática, esfaceladora e fragmentária da realidade, pairando acima dos determinantes que a constituiu. O plano econômico que se apresenta no início de 1990 se sobrepõe ao processo de abertura democrática recentemente ocorrido, que, tendo que cumprir exigências

[3] O Fundef esteve vigente até 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: portal.mec.gov.br. Acesso em: 1 jun. 2020.

impostas pelas lutas sociais, estabeleceu direitos sociais e educacionais na Constituição Federal de 1988.

A tentativa de implantação do projeto neoliberal no país, com sua dinâmica de desregulamentação dos mercados e da privatização dos serviços públicos, por meio do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), ameaçou os direitos sociais e educacionais aparentemente conquistados e pôs em xeque todo o movimento de gestão construída pela sociedade por meio do processo participativo e democrático.

> Antes da denominada "era FHC" o Brasil experimentou uma década de intensos debates na travessia da ditadura civil-militar para a redemocratização. O centro desses debates foi canalizado pelo processo constituinte e, em seguida, pela elaboração da nova Constituição (1988). Poderíamos arriscar afirmar que o capítulo da ordem econômico-social incorporou amplas teses do projeto de desenvolvimento "nacional popular" e logrou ganhos significativos na afirmação de direitos econômicos, sociais e subjetivos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 104).

Entretanto, há que se atentar para as formas de atuação do Estado, principalmente nos processos ditos participativos, vistos antes como um novo âmbito de pressão social por demandas de responsabilidade estatal, e que, em boa medida, alteraram a relação do governo com a sociedade. O Estado, agora, atua conforme suas intencionalidades, não apenas de fora para dentro, mas de dentro para fora, em uma nova tentativa de centralização de coordenação das ações com a sociedade civil.

A emergência dos movimentos sociais abriu o leque de participação na condução de políticas públicas sociais. Particularmente na educação, percebeu-se o surgimento de entidades representativas do campo progressista que, de forma vigorosa, contribuíram para avanços; dentre eles, o do estabelecimento de princípios constitucionais que garantam efetividade às ações democráticas.

Tornou-se possível um processo de avanço na constituição de espaços educativos como os fóruns e conselhos com pautas ampliadas no que se refere ao coletivo. Em boa medida, a decadência formal da

ditadura cívico-militar favoreceu um certo arrefecimento das intencionalidades opressoras explícitas. A atividade e organização em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) e de um plano nacional de educação colaboraram para a atuação diferenciada na gestão da educação a partir das perspectivas de lutas ocorridas. Todavia, como acentua Gohn (2016),

> [n]a atualidade as autoridades governamentais têm tido dificuldade em dialogar com os movimentos sociais, especialmente com maioria de jovens porque, na primeira década do novo século, preferiram as formas institucionalizadas de participação civil, dadas por conselhos, câmaras e grandes conferências nacionais e políticas específicas às mulheres, juventude, afrodescendentes ou áreas temáticas como alimentação etc. Muitos representantes institucionais, que atuam nestas estruturas institucionalizadas, advêm dos movimentos de forma indenitária, formados a partir da onda de novos movimentos sociais que sacudiu o país ao final dos anos de 1970-1980 e parte dos 90. Eles não acompanharam as mudanças operadas no campo social, especialmente as novas formas de sociabilidade e comunicação geradas pelas redes e mídias sociais (GOHN, 2016, p. 10).

O movimento ocorrido na década de 1990, na qual governos eleitos democraticamente, como os de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, expôs uma tentativa de retomada da classe burguesa em detrimento dos avanços das causas sociais. O processo de privatização, de arrocho salarial, de diminuição do quadro de servidores públicos, de escassos recursos e de sérios problemas econômicos para a população, dentre outras questões, provoca uma sintomática crise em que as garantias trabalhistas sofreram profundos impactos.

No campo da educação, as determinações das Declarações[4] de Jomtien (1990), Nova Delhi (1993) e Dakar (2000) surtiram efeitos

---

[4] Conjunto de ações para a educação elaborado por organismos e agências internacionais. Exercem importante influência nos rumos da organização e do planejamento educacional de vários países, especialmente aqueles que se encontram

e o ensino reforçou-se da necessidade de preparação para o trabalho, em que o saber fazer e o saber ser consubstanciavam-se em um novo modelo de formação que superaria as desavenças econômicas da década anterior. Para Andrade (2000), era a "Formação do cidadão-trabalhador no contexto do Novo Industrialismo".

Diante disso, e à luz das reflexões de Venco e Assis (2017), esse é o período em que se cristalizam as bases para uma visão futura, mas não descolada do passado, de uma educação alijada por um contexto de minimização dos direitos sociais, políticos e civis, para um viés de formação da força de trabalho com vistas a responder à divisão internacional do trabalho, de forma a oferecer um contingente relevante de massa de reserva com baixa qualificação e que aceite realizar labor repetitivo, com remuneração insuficiente.

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência, no ano de 2003, o cenário se altera. Para Löwy (2016), há que se diferenciar governos de esquerda que optam por coalizões social-liberais, que, apesar de não romperem com os fundamentos do "Consenso de Washington", ainda conseguem se utilizar de medidas progressistas. Assim, o princípio basilar dessa forma de governo é realizar tudo que for possível para melhorar a situação dos pobres, com a condição de não tocar nos privilégios dos ricos.

Porém, tal estrutura não funciona senão pelo conflito de classes, que justifica as crises e as soluções de acumulação prepostas. É o que percebemos com a sinalização de golpe eleitoral-democrático no país a partir do ano de 2013, tendo as manifestações[5] de junho como mote, o qual expôs as intencionalidades de um governo coordenado por uma oposição parlamentar que viabiliza uma nova forma de ascensão ao poder àqueles que acomodariam a agenda de interesses.

---

na situação de periféricos e semiperiféricos no sistema capitalista. Ver Ferreira e Fonseca (2011); Silva (2002).

[5] Para Warren (2014), esse tipo de mobilização se refere às manifestações de rua contemporâneas, que vêm ocorrendo em diversas esferas públicas mundiais. São convocadas principalmente por múltiplas redes sociais virtuais, que frequentemente existem em torno de algumas afinidades sociais ou políticas, mas que em seu conjunto podem apresentar ideários e ideologias conflitivos.

Cabe assinalar que esse momento demarca a mobilização de um bloco à direita da política nacional que rompeu com o discurso da defesa dos direitos contidos no imaginário socioconstitucional amparado nas inscrições constantes na Constituição Federal de 1988, especialmente no que se dispõe circunscrito aos direitos e deveres individuais e coletivos.

Ademais, demonstra-se claramente a reconfiguração negativada do campo participativo em educação, em que os ideais[6] de libertarianismo, do fundamentalismo religioso e da reciclagem do antigo anticomunismo são mais importantes que o fortalecimento dos espaços como fóruns e conselhos de educação.

São visíveis as tentativas escusas de pôr a fio formas condensadas de pressão social em torno da garantia de direitos, demonstrando o retrocesso imanente às ações exaradas desde o governo representativamente questionável de Michel Temer, no qual se alinham as ações de ajuste liberal de abertura do mercado às organizações internacionais, incluindo a venda de estatais e do pré-sal.

Atualmente, o presidente Jair Bolsonaro alardeia o discurso conservador no que diz respeito à preservação da moral convencional e da estrutura familiar, além da ordenação básica do capitalismo reverberada na autoridade da lei, da ordem e da implantação de um Estado que não cause tumulto à liberdade individual e à livre iniciativa.

---

[6] Para Miguel (2018), o libertarianismo, o fundamentalismo religioso e o antigo anticomunismo podem ser assim entendidos, respectivamente: o primeiro prega o menor Estado possível; qualquer situação que nasça de mecanismos de mercado é justa por definição; é ultraliberal; defende contratos livremente estabelecidos e o direito de propriedade; tem ojeriza à solidariedade social; concebe o poder político como baseado em uma rede de contratos privados. No segundo, os líderes religiosos desempenham o papel de novos coronéis da política brasileira; e o terceiro parecia finalizado com a Guerra Fria, mas ganha uma nova roupagem na América Latina e Brasil, com o chamado bolivarianismo venezuelano.

12.3 Do *slogan* informal à formalidade ativa: a ascensão do golpe e as imposições deletérias

Ações da chamada "Operação Lava Jato", da Polícia Federal e dos Tribunais estiveram embebidas pelo objetivo de retirar à força, em boa medida como revanche pela derrota da oposição nas eleições de 2014, a então presidenta Dilma Rousseff. Entretanto, ao final, não se comprovou nenhum crime de responsabilidade da mandatária a não ser o de interesse político classificado como pedalada fiscal,[7] não cabendo posteriormente sequer a sua condenação à perda de direitos políticos por oito anos consecutivos para uma disputa eleitoral, como acontecera com o então presidente Fernando Collor de Melo no ano de 1992, quando foi afastado por impedimento devido a atos de corrupção.

Consumado o golpe, quebrou-se a institucionalidade democrática e passou-se a conviver com uma verdadeira escalada de arbítrios e constantes violações dos direitos dos cidadãos, ao arrepio do que dispõe a Constituição (SAVIANI, 2017). Assim, algumas ações foram observáveis: *i)* a excepcionalidade do judiciário em se sobrepor à presunção de inocência e ao direito de defesa previstos na Carta Magna de 1988; *ii)* a alegação de que, em tempos excepcionais as decisões judiciais não precisam observar as leis; *iii)* o uso de métodos de tortura para a desocupação de escolas por estudantes; e *iv)* as invasões institucionais em universidades e centros em defesa da democracia. Desse breve contexto, é importante registrar que o processo de ocupação das escolas pelos estudantes se caracterizou como uma reação às injunções do governo Temer.

Em um movimento amparado pela União dos Estudantes Secundaristas (Ubes), mais de 1.100 escolas foram ocupadas em 22 estados brasileiros, tendo como ponto de reinvindicação posicionamentos

---

[7] Pedalada fiscal é considerado um crime de responsabilidade (art. 85 da CF, incisos II a VII), e se constitui em um tipo de manobra contábil pelo Poder Executivo para cumprir metas fiscais, fazendo parecer que haveria equilíbrio entre gastos e despesas nas contas públicas. Disponível em: https://www2.senado.leg.br. Acesso em: 1 ago. 2020.

contrários à Medida Provisória[8] nº 746, editada em setembro de 2016, posteriormente aprovada pela Lei nº 13.415, de 2017, de Reforma do Ensino Médio, e à Proposta de Emenda Constitucional nº 55, aprovada posteriormente como a EC nº 95, que congelou por 20 anos os gastos públicos na área social, especialmente em saúde e educação, demonstrando e ratificando atitudes suicidas no escopo social para atender ao chamado quesito da austeridade[9] fiscal.

Para Santos (2017), um golpe não significa, limitadamente, a substituição do governo anterior pela oposição conhecida; nem o governo nem a oposição têm a cara da semana passada. No Brasil, esse cenário se repete quando o motivo está posto por intencionalidades conservadoras na educação. Na contramão das ações qualificadas de ocupação dos estudantes, esteve a publicação da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, que dissolveu e estabeleceu nova composição ao Fórum Nacional de Educação (FNE),[10] em desrespeito às decisões colegiadas de seus membros, além de alterar a responsabilidade pela realização da

---

[8] É um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, ou seja, já vale ao tempo em que tramita no Congresso, mas depende de aprovação da Câmara e do Senado para que seja transformada definitivamente em lei. Disponível em: https://www2.camara.leg.br. Acesso em: 1 jul. 2020.

[9] "Austeridade não é um termo de origem econômica; a palavra deita raízes na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como um neologismo que se apropria da carga moral do termo, especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência e à sobriedade, além de reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários. [...] No Brasil, o discurso da austeridade tem justificado os cortes de gastos sociais e reformas estruturais. Esse discurso, no entanto, apesar de propagar uma alegada sabedoria convencional, se ampara em mitos fantasiosos e dogmas imunes às evidências" (ROSSI; DWECK, 2018, p. 79-80).

[10] O Fórum Nacional de Educação foi criado ano de 2010 por meio da Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro, e instituído pelo Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014. Alterado, em sua composição e funcionalidade, pela Portaria MEC nº 577, de 2017, passa a ter a supervisão e orientação das atividades de articulação e coordenação dispostas no art. 6º da lei do PNE, n. 13.005, exercidas pela Secretaria Executiva do Ministério, ofuscando completamente o papel participativo dos representantes das entidades que passaram, em boa medida, a exercer uma mera formalidade.

Conferência Nacional de Educação. O Decreto de 26 de abril de 2017 subordina, de fato, o FNE à Secretaria executiva do MEC, que passa a deter as decisões sobre a realização da Conferência, indo de encontro às perspectivas postas na Lei nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), a qual, em seu art. 6º, inciso II, parágrafo 1º, determina que a articulação para a realização das conferências nacionais, estaduais e municipais estava a cargo do FNE (BRASIL, 2014).

Para além da centralização do Fórum e da realização das conferências de educação no governo Temer, está a vedação à participação, nesses âmbitos, de entidades históricas que exerceram o direito de oposição política ao movimento de impedimento presidencial. A alteração da forma de escolha da composição, que passou a ser prerrogativa do Ministro da Educação, ratificou de vez as atitudes conservadoras nesse espaço representativo, tornando-o mero simbolismo figurativo junto ao executivo federal – atitude cabalmente reacionária em uma explícita resposta à insubmissão, com uma dose de coação. Convém apontar que

> [a] entrada de Michel Temer na Presidência da República, de forma velada aos trâmites "democráticos", marca profundamente a entrada da hegemonia burguesa centralista e conservadora, que põe em risco os preceitos democráticos postos à educação na Constituição Federal de 1988 (MELO; SOUSA, 2017, p. 31).

Com isso, a criação e as atribuições do Grupo de Trabalho de Serviços Relacionados à Educação (GTSRE), constante na Portaria MEC nº 166, de 29 de agosto de 2016, acenou de vez com a perspectiva da educação como mercadoria do comércio internacional, pondo-a como mero insumo de serviço, já que a sua finalidade consistiu em autorizar a entrada do Brasil no Tisa, sigla para "Acordo de Comércio e Serviço" no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

> [...] o que verdadeiramente está em jogo neste acordo é muito mais que comércio, muito mais que serviços. Está em jogo o próprio conceito de democracia, a liberdade de um povo escolher como deve funcionar o Estado e

> suas prioridades em oferecer serviços básicos; de definir o modelo de desenvolvimento preferível em busca de um futuro melhor e mais sustentável. Hoje, já se notam claras limitações em se governar, mas para empresas e alguns governos isso ainda é pouco. Acordos como o TISA socam a governabilidade em um grau nunca antes possível, favorecendo ainda mais as corporações. O TISA – junto com o Tratado do Transpacífico (TPP) e o Tratado Transatlântico (TTIP) e outros – estabelece um novo grau de hegemonia e sua consequente concentração de renda (CONTEE, 2015).

Na educação, um cenário propositivo havia sido anteriormente estabelecido. Da ampliação de um importante fundo para a educação básica[11] à criação e ampliação dos Institutos Federais de Educação, programas e expansão das vagas de nível superior[12], ampliação de bolsas científicas e de mobilidade no exterior, escolas técnicas, dentre outras, se não foi o suficiente diante da concepção ideológica subjacente, no mínimo demonstrou um avanço em questões básicas dos sistemas de ensino que há décadas estavam relegados.

O ponto de partida desse contexto é conhecido: dispor dos números e da realidade educacional como eternos vilões em termos de resultados. Fora o que se diz da qualidade das escolas e universidades públicas, do desempenho dos alunos em avaliações externas internacionais ou da incompetência formativa e de atuação pedagógica dos

[11] A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Em 2019, dos R$ 248 bilhões aplicados nas escolas públicas do país, R$ 156 bilhões (65% do total) saíram do fundo. Ver: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/06/manter-o-fundeb-e-garantir-recursos-sao-desafios-do-congresso-em-2020. Acesso em: 1 ago. 2020.

[12] O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e foi instituído em 6 de abril de 2007 pelo Decreto Presidencial nº 6.096. De acordo com Paula e Almeida (2020), entre os anos de 2003 e 2010, o número de universidades federais passou de 45 para 59, e o total de *campi*, de 148 para 274. Além disso, em 2014, foram criadas mais 47 unidades que totalizaram 321 *campi* espalhados pelos estados brasileiros. No que tange à progressão de vagas por universidade, entre 2007 e 2013, o crescimento médio foi de 89,3%.

docentes, que, aguilhoados a carreiras esfaceladas, ainda devem assumir a responsabilidade pela educação de milhões de jovens alijados até mesmo de condições sociais mínimas de sobrevivência, para não dizer das condições sofríveis dos sistemas de ensino.

Para Orso (2017), a justificativa de que a educação está ruim, de que estamos atrasados em relação a outros países, foi o ponto de partida para retrocessos desde o governo interino de Michel Temer ao contexto atual do governo Jair Messias Bolsonaro.

Na transitoriedade aludida por Temer, é singular a aparição dos documentos[13] *Uma ponte para o futuro* e *A travessia social.* O primeiro expõe de forma escancarada as intencionalidades do capital internacional, tendo como mote o fim das vinculações orçamentárias nas áreas de saúde e educação, com a justificativa de que o crescimento fiscal não pode estar atrelado a tais amarras.

No segundo, o pano de fundo é a conhecida afirmativa do déficit educacional em seus níveis básicos; para tanto, elenca um conjunto de ações já postas variadas vezes no rol de questões educacionais, e que se tornam inexequíveis tendo em vista o limite do teto dos gastos imposto pela EC nº 95, aprovada pela base do governo de Michel Temer. Nos dizeres de Orso (2017), a proposta de reforma imposta e reafirmada pelos dois governos não visa resolver as deficiências históricas da educação, mas o problema da crise do capital. Um exemplo disso é a Medida Provisória nº 746, de 2017, que não respeitou nenhum espaço de discussão e se concretizou na Reforma do Ensino Médio, aprovada às pressas pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Uma mistura de tecnicismo, escolanovismo,[14] educação tradicional e positivismo que transforma tudo no pior ecletismo e pragmatismo

---

[13] "'Ponte para o futuro', de outubro de 2015, e 'A travessia social', publicado imediatamente após o golpe de Estado consumado em maio de 2016, como sendo um projeto de governo do presidente em exercício, ambos publicados pela Fundação Ulysses Guimarães" (VENCO; ASSIS, 2016, p. 279).

[14] A Escola Nova foi um movimento que empreendeu uma crítica total à escola tradicional, prevendo uma mudança na organização central da educação escolar, especialmente no tocante à forma de aprender não no direitismo, mas assentado nos métodos e processos pedagógicos do professor para o aluno. Ver Mesquita, Afonso Mancuso de. Os conceitos de atividade e necessidade para a Escola

(ORSO, 2017). Impõe a impossibilidade futura de acesso ao ensino superior por priorizar a formação técnica, dispõe de formas abertas de contratação de professores e ainda prevê um tipo de atuação de qualidade esfacelada ao permitir os "notórios saberes", ademais de um ensino médio que passa funcionar por créditos e módulos.[15]

> Por um lado, a suposta liberdade apregoada pelo Ministério, além de precarizar, empobrece ainda mais a já depauperada educação. Por outro a suposta "Liberdade de escolha" não passa de uma "verdadeira mentira". Todos são livres e podem fazer escolhas, sim, contanto que acatem e defendam o que o governo quer; todos os alunos poderão fazer escolhas, sim, contanto que "escolham", isto é, submetam-se a aquilo que a escola oferece. Trata-se, portanto, de uma MP enganosa e "do fim do mundo" (ORSO, 2017, p. 251).

Cabe acentuar que esse conjunto de proposições reformistas está previsto no documento "Agenda 2030",[16] em que a centralidade

---

Nova e suas implicações para a formação de professores. em MARTINS, L. M., e DUARTE, N. (org.). *Formação de professores*: limites contemporâneos e alternativas necessárias [*on-line*]. Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

[15] O sistema de ensino modular, previsto na Lei n° 13.415/2017, tem como característica a organização do ensino médio em módulos, ao determinar a formação por áreas do conhecimento (linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e suas tecnologias) e itinerários formativos (linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e suas tecnologias; e formação técnica e profissional), conforme seus arts. 3º e 4º. Além disso, possibilita o formato de créditos, que podem ser aproveitados no ensino superior, conforme dispõem os parágrafos 9º e 10º do art. 4º.

[16] A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a ONU Mulheres e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Ancur), organizou o Fórum Mundial de Educação 2015, em Incheon, na Coreia do Sul, entre 19 e 22 de maio de 2015. Mais de 120 ministros, chefes e membros de delegações, líderes de agências e funcionários de organizações multilaterais e bilaterais

e protagonismo nos rumos educacionais está sob a tutela do governo, em conjunto com as agências multilaterais.

> Reafirmamos que a responsabilidade fundamental para a implementação bem-sucedida desta agenda cabe aos governos. Estamos determinados a estabelecer marcos legais e políticos que promovam a prestação de contas e a transparência, bem como a governança participativa e parcerias coordenadas em todos os níveis e setores, além de apoiar a luta pelo direito à participação de todas as partes interessadas. Baseada no legado de Jomtien e Dakar, esta Declaração de Incheon é um compromisso histórico de todos nós com a transformação de vidas por meio de uma nova visão para a educação, com ações ousadas e inovadoras, para que alcancemos nossa ambiciosa meta até 2030 (UNESCO, 2016, p. 3-4).

No conjunto da discussão sobre a reforma do ensino médio, está a pressa intencional de levá-la à frente, menos pelos já declarados e ratificados interesses multilaterais, em que se verifica o uso retórico dos termos educação inclusiva, inclusão e equidade, igualdade de gênero, qualidade e educação ao longo da vida, e mais pela intenção governamental de transformar a centralidade na característica de uma gestão que demonstra total irresponsabilidade com o campo histórico participativo da educação, haja vista os resultados da lei da Reforma do Ensino Médio, a qual não permitiu um momento de discussão sobre sua validade político-pedagógica com a sociedade, tendo sido inicialmente imposta por meio de uma Medida Provisória, instrumento de atuação individualizada do chefe do Executivo.

---

adotaram a Declaração de Incheon para a educação, que estabelece uma nova visão para os próximos 15 anos.

12.4 Bases para a "desdemocratização": uma junção desagradável para a educação

A elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é vista como uma das representações mais significativas da pouca participação da comunidade educacional e de seus vários espaços. Desde a instituição da comissão de especialistas para a elaboração da proposta, via Portaria MEC nº 592, de junho de 2005, à criação do Programa de Apoio à Implementação da BNCC, pela Portaria nº 331, de abril de 2018, e à atualização das diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, mediante a Portaria nº 3, de novembro de 2018, pouco se atentou para alterações de cunho conceitual que, diante dos resultados em prol de uma base curricular, deixaram explícita a intenção de cumprir um tipo de formação de "concepções fragmentárias, caóticas, incoerentes e desarticuladas da realidade" (FERRETTI; SILVA, 2017, p. 401).

Ademais, acrescentam-se as disposições contidas na Portaria MEC nº 1.145, de 10 de outubro de 2016, que apresenta o Programa de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), fechando o tripé de sustentação via Acordo[17] de Empréstimo números 8812 – BR e 8813-BR, entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird/Banco Mundial) e o Ministério da Educação, que, além disso, assume o programa de implementação da reforma do ensino médio e da BNCC. Tal cenário corrobora o financiamento na modalidade flexível com margem fixa de US$ 250.000.000, 00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), cerca de R$ 1.410.000.000,00 (um bilhão, quatrocentos e dez milhões de reais), em valores atuais, ao governo brasileiro por meio de operação

---

[17] Acordo de empréstimo aprovado pela Resolução nº 4 do Senado Federal, publicada na Seção 1, página 7, do Diário Oficial da União do dia 18 de abril de 2018, que autoriza a República Federativa do Brasil a contrair a operação de crédito externo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), no valor de US$ 250.000.000,00. O inciso VI do artigo 2º da resolução apresenta o seguinte cronograma de desembolso: US$ 45.000.00,00 em 2018; US$ 59.000.000,00 em 2019; US$ 56.000.000,00 em 2020; US$ 45.000.000,00 em 2021 e US$ 45.000.000,00 em 2022.

de crédito[18] externo, com taxas de juros e prazo para pagamento definidos de desembolso até o ano de 2023.

A execução do apoio terá como base a inserção de recursos em fontes de três ações orçamentárias[19] do Ministério da Educação: Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica; Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica; e Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica.

De acordo com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), tem-se a seguinte disposição orçamentária para essas ações no exercício 2018:

Tabela 1: Recursos de ações orçamentárias do Ministério da Educação

Ação	Recursos previstos (R$)
0000 – Concessão de bolsas de apoio à Educação Básica	245.000.000,00
0509 – Apoio ao desenvolvimento da Educação Básica	661.678.326,00
0515 – Dinheiro direto na escola para a Educação Básica	1.492.506.297,00
Total	**2.399.184.623,00**

Fonte: Brasil, [2018]. Elaboração própria.

Observa-se que os recursos provenientes do empréstimo compuseram, como um aporte, o conjunto de recursos já destacados para ações orçamentárias do MEC e gerenciadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na ordem de R$ 2.399.184.623,00, que, somados aos recursos do Banco Mundial (BM), se aproximam

[18] As operações de crédito dos entes públicos destinam-se a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e deverão ser liquidadas com juros e outros encargos. Disponível em www.tesouro.gov.br. Acesso em: 1 ago. 2020.

[19] "Para alcançar os objetivos dos programas, o orçamento define as chamadas ações orçamentárias. Elas representam um detalhamento dos programas, por vezes segmentando os trabalhos com bases em linhas específicas para atender as necessidades da sociedade ou até de outros entes da federação. Por meio das ações, o governo executa os programas e avança nos objetivos para cada uma das áreas (funções)". Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/programas-de-governo. Acesso em: 1 jul. 2020.

do montante de R$ 3.370.000.000,00, que pode ser visto como um considerável fundo público disponível para a implantação das ações de educação básica, em especial de implantação do novo ensino médio, em conluio com a atuação de entidades que do fundo dependem para a manutenção da ordem de lucro no nicho da educação.

Tal fato permite analisar a expertise do BM em se aproximar de um *lócus* orçamentário estável do Ministério, obtendo uma segurança na efetivação do acordo no que diz respeito às suas exigências e ganhos previstos por meio dos juros impostos, garantindo, além disso, o alcance dos objetivos conceituais e ideológicos de organismos internacionais sobre os rumos da educação brasileira.

Em paralelo a esse cenário, verifica-se um movimento de recorte governamental no que tange aos descaminhos impetrados na educação no governo Temer, a saber, a ampliação e ratificação do debate conservador constante no PL nº 867, de 2015, que inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o "Programa Escola sem Partido". Cabe lembrar que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, traz em si um histórico de construção coletiva de amplo e demorado debate até a sua aprovação, especialmente coadunada com o espírito que circunstanciou a elaboração do texto sobre educação da Constituição Federal de 1988.

De certo, como já sinalizaram Frigotto e Ramos (2016), com o discurso do ajuste no passado e da austeridade no presente, visualiza-se uma junção desagradável para o contexto educacional, o que poderíamos chamar de "desdemocratização[20] diretamente proporcional", ou seja, quanto mais se aumentam as ações conservadoras em prol dos interesses do capital internacional nos últimos governos, mais se amplia a impossibilidade de atuação de instâncias democrático-participativas na educação.

Tal afirmativa ecoou de forma explícita no governo Temer e se ampliou no governo Bolsonaro, pois inúmeros têm sido os ataques e tentativas de desmonte da educação: criminalização do papel do professor, que é acusado de exercer ideologia específica nas escolas; menosprezo pelas ciências humanas, que são colocadas como inúteis

---

[20] Ver Laval e Dardot (2016) no que tange ao conceito explicitado de "desdemocratização".

ao desenvolvimento da nação; redução da participação da pesquisa científica; esfacelamento dos espaços participativos em educação, como fóruns e conselhos; extinção de secretarias responsáveis por temas transversais como diversidade de gênero e raça no âmbito do MEC; corte de recursos na educação básica e superior; restrição de programas voltados para jovens e adultos, inclusive com a agudização da redução do financiamento; implementação de escolas cívico-militares como esplendor da qualidade; ataques ao financiamento da educação pública como aporte à garantia do direito; adensamento da implantação da educação domiciliar (*homeschooling*)[21]; ingerência sobre a forma de escolha dos dirigentes das instituições públicas de ensino,[22] além da ausência do aporte financeiro necessário às políticas de Educação Integral, Base Nacional Comum Curricular e Reforma do Ensino Médio. Soma-se a esse conjunto o desprezo às instituições e a falta de abertura ao debate sobre os encaminhamentos necessários à aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que, proposto pela PEC nº 15, de 2015, foi regulamentado somente em 2020 por meio da Lei nº 14.113, de 25 dezembro.

O lançamento do Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), por meio do Projeto de Lei nº 3.076, de 2 de junho de 2020, do ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, agrega-se ao conjunto de ações degradantes ao contexto educacional. Apesar de um aparente respeito à autonomia universitária, o texto

[21] Trata-se de uma proposta educacional cujo pano de fundo conceitual está ancorado na *public choice*, e que se refere, especialmente, à concepção de desresponsabilização do Estado em relação à garantia da oferta do direito à educação. Apresentado pelo Projeto de Lei nº 3.179, de 2012, foi apensado pelo Projeto de Lei nº 3.261, de 2015, de autoria do Deputado Federal do Partido Social Cristão (PSC) Eduardo Bolsonaro. Para Barbosa (2016), o *homeschooling* também provoca questionamentos sobre a escola, seja ela pública ou privada. Rejeitando-a em sua estrutura e forma de funcionamento, as famílias que optam pelo ensino em casa apontam a necessidade de repensar o papel e a existência dessa instituição, ameaçando as representações coletivas sobre a escola, tão diluídas no cotidiano das pessoas.

[22] Ver Medidas Provisórias de números 914, de 24 de dezembro de 2019; 979, de 9 de junho de 2020; e 981, de 12 de junho de 2020, ademais da Lei nº 13.979, de 6 de junho de 2020.

proposto tem como diretriz o empreendedorismo, em que, no fundo, estão subtendidos os conceitos de governança e gestão na tentativa de capturar recursos junto à iniciativa privada, inclusive com a ampliação da margem para a assinatura de contratos de gestão com as Organizações Sociais na gestão de planos de ensino, pesquisa e extensão.

A proposta deixa dúvidas quanto à autonomia da gestão financeira das universidades, além de estipular metas não muito esclarecidas aos contratos firmados no tocante às avaliações de desempenho. O que se observa é uma tentativa explícita de abertura do espaço universitário para o mercado, visto inclusive nas recomendações do Banco Mundial sobre o ensino superior, conforme o relatório[23] *Em uma encruzilhada: o Ensino Superior na América Latina e no Caribe*, de 2017.

Na tentativa de concluir a análise de contexto, faz-se necessária a exposição das inconstâncias presentes no comando do Ministério da Educação do atual governo, que dispôs de quatro ministros nomeados sem nenhum caminho definido no transcurso das políticas públicas e ausência considerável na execução orçamentária dos programas no que concerne às dotações iniciais *versus* liquidado,[24] e cuja única

---

[23] Um relatório do Banco Mundial divulgado em 2017 traz um diagnóstico da situação do ensino superior na América Latina, que apresentou um crescimento principalmente atrelado às instituições de ensino privadas. Todavia, o relatório também pontua a necessidade de maior eficiência e eficácia na gestão, gerando-se mais informações sobre desempenho, sistemas de financiamento, conectividade ao mercado de trabalho e prestação de contas, termos do gerencialismo que encontram barreiras em uma perspectiva de educação pública, como é o caso do maior sistema de ensino superior no Brasil. O "Future-se", assim, constitui-se como um importante empreendimento de mudança de cultura de gestão. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489. Acesso em: 1 jul. 2020.

[24] A título de exemplo, no ano de 2019, o Decreto nº 9.711, que versa sobre a programação orçamentária e financeira, determinou contingenciamentos por meio de Limites de Movimentação e Empenho incidentes sobre as despesas discricionárias. O contingenciamento aplicado sobre a programação discricionária do MEC perdurou até 21 de novembro de 2019. Apenas após essa data o orçamento pôde ser empenhado em sua totalidade. Tal situação tem como pano de fundo as posições autoritárias do ex-Ministro da Educação Abraham Weintraub, que, usando o argumento de que universidades públicas praticavam a "balbúrdia" em lugar do ensino, cortou em 30% os recursos discricionários

preocupação está na propagação do discurso anti-ideologização que o exime de agir em prol dos interesses sociais coletivos. Dessa maneira, não restam dúvidas de que todo o conjunto de ações ominosas perpetradas desde o governo Temer, e que se agudizam no governo Bolsonaro, tem servido para um afogamento da instrumentalização dos espaços participativos em educação e, principalmente, ataca em cheio a organização de uma educação pública.

12.5 A título de conclusão: onde foi parar a ponte para o futuro?

Os arranjos políticos após o *impeachment* de 2016 apontam para a necessidade de problematizar os desdobramentos da política educacional, tanto no que diz respeito ao projeto que se tenciona instalar em termos de organização quanto ao que tange à imposição de barreiras para o processo democrático participativo. Tem-se como mote a "retomada e a continuidade de um projeto de sociedade favorecedor dos interesses do capital nacional e internacional, consequentemente da burguesia" (VENCO; ASSIS, 2016, p. 279).

Na tentativa de empreender uma análise, verifica-se uma definição conceitual de organização que tem por objetivo uma educação individualista, competitiva e pragmática, orientada a distanciar-se de sua classificação como direito social e, mais ainda, de sua necessidade de ser ofertada.

No campo democrático-participativo, que pode ser considerado em situação de cerco, apoiamo-nos na visão de Neves (2016), que observa estar a democracia sob práticas reforçadas pelo clientelismo e autoritarismo do Estado, que insiste em estender suas ações privadas à seara do público, assim descaracterizando suas obrigações. No caso brasileiro, há uma harmonia entre políticas do passado, vinculadas

das Universidades Federais da Bahia, de Juiz de Fora e de Brasília. Após recuar dessa decisão, devido à pressão da imprensa e da comunidade acadêmica, e com a justificativa de arrecadação abaixo do esperado, Weintraub em seguida realizou o contingenciamento de R$ 2,4 bilhões de investimento em educação, comprometendo 30% do orçamento de custeio de todas as universidades e institutos federais do país.

ao presente e tentadas a se lançarem ao futuro no formato desejado, tamanha a incidência de interesses sociais sectários, por parte daqueles que não deixam de se apegar ao domínio de outrora.

Para tanto, aventa-se o uso constante de aparelhos de hegemonia, principalmente em uma nova configuração que põe em prática uma política que se coloca não apenas como detentora dos meios econômicos, mas que age sob as circunstâncias de um discurso de ódio encampado contra as concepções progressistas, de repúdio ao bem público e de exaltação do mercado, em uma numa espécie de "refluxo reacionário", como destaca Casimiro (2018).

O processo de *impeachment* ocorrido em 2016, visto por muitos da área jurídica como um golpe parlamentar à democracia representativa, foi tecido pelos segmentos conservadores da política partidária, que, mesmo sob a contraposição de um Partido dos Trabalhadores (que todavia abandonara boa parte de seus princípios de fundação), obteve êxito em suplantar novamente o ideário de um Estado social, com vistas a cumprir uma agenda neoliberal para o mercado.

Nesse sentido, encampa-se a concretização da Emenda Constitucional nº 95, que congela por 20 anos os gastos em áreas sociais como a educação, e que tem posta por terra a meta do Plano Nacional de Educação nº 20, que destinava recursos da Bacia do pré-sal para a área, em uma clara desatenção ao compromisso firmado na construção coletiva, ainda que tardia, do plano. Tem-se ademais a disposição, contida na Reforma do Ensino Médio, que recupera e reacende a conhecida dualidade entre a formação da classe dominante (provida das habilidades para o trabalho complexo) e da classe que servirá ao trabalho simples, em sublocações trabalhistas propícias à manutenção do *status quo* social, em uma formação imersa no "ceticismo pedagógico, na fragmentação, individualização, e no pragmatismo utilitarista" (FERRETTI, 2010).

Tais tentativas, expostas tanto no governo Temer quanto no de Jair Bolsonaro, orbitam a ideia de um Estado que prima por uma suposta agilidade, baseada na eficiência e flexibilização das organizações, e que, além disso, mostra limitado apreço pelo processo participativo na construção e decisões relacionadas às políticas públicas, em que a educação tem sido um exemplo explícito na forma de gestão conservadora.

Para Venco e Assis (2016), "assumir um possível consenso contrário ao determinado pelas urnas em 2014 é diametralmente oposto a ser efetivamente democrático" (p. 284).

De todo o contexto apresentado, cabe acentuar que o embasamento das ações está ancorado na velha e emblemática palavra "austeridade", pilar central do neoliberalismo, juntamente com a liberação dos mercados e privatizações, pois os cortes de gastos e a redução das obrigações sociais, previstos nos documentos do governo Temer e nas aprovações performáticas de Bolsonaro, abrem espaço para futuras reduções de impostos às empresas e elites econômicas, além de aumentar a demanda da população por áreas como saúde e educação, fortalecendo e ampliando os espaços de acumulação de lucro privado e justificando reformas estruturais, para o que a educação tem sido um meio valioso.

A relação entre o ataque aos espaços participativos em educação, em várias frentes, e as mudanças estruturais do Estado, tendo a educação como laboratório ampliado, corroboram o uso da cartilha da educação com efeitos reversos, em que se acaba seguindo a trajetória histórica recheada de mitos fantasiosos e dogmas vetorizados, sistematicamente, aos interesses do capital.

Isso posto, é intuitivo pensar que o vernáculo da Reforma do Aparelho do Estado, do governo Fernando Henrique Cardoso, apenas se altera do termo ajuste para o de austeridade, e que, tendo alvos semelhantes de ataque e desmonte, entregou à ambição da direita e dos conservadores a revogação do contrato social materializado na Constituição Federal de 1988, permitindo o aprofundamento das reformas neoliberais. Para Almeida (2018), o neoliberalismo exige um processo de exclusão progressiva da possibilidade de decisões democráticas cujo intuito é a interferência na ordem econômica, comprovando o estabelecimento das políticas de austeridade e de retirada de direitos sociais.

O recorte temporal e de gestão para demonstrar o ocorrido recente no Brasil não se constitui como uma tarefa simples ou desajustada em termos de justificativas plausíveis; pelo contrário, emerge de um contexto altamente combalido por ações catastróficas sobre os direitos sociais, civis e políticos.

O ataque e a tentativa de desmonte da educação tem um propósito claro: ampliar o espaço para a lucratividade, mas, especialmente, torná-la um instrumento de racionalização do neoliberalismo como cultura no seio social. Por isso, as caraterísticas da formação para o mercado e da promoção de indivíduos capazes de suplantar suas capacidades individuais encontram reflexo direto no sujeito empreendedor e sua livre escolha.

A educação é intimada a desempenhar um papel determinante na difusão desse novo modelo humano genérico. É interessante constatar que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia são mantenedoras pontuais desse modelo, tornando a formação dentro do espírito de empreendimento uma prioridade dos sistemas educacionais nos países ocidentais, em que países semiperiféricos, como o Brasil, apresentam suas respostas por meio de governos totalmente voltados à constituição do homem econômico na acepção de Laval e Dardot (2016), caracterizada pela presença do empreendedorismo e utilitarismo no ser individual.

Portanto, evidencia-se que todas as ações de ambos os governos, Temer e Jair Bolsonaro, têm como lema a união aos ideais do neoliberalismo, que enxerga a questão democrático-participativa como um entrave ao mercado e deseja o espaço educativo para a imposição e continuidade de ideais em favor de um mundo adequado às vertentes conservadoras e tradicionais de sociedade.

O projeto é sempre apresentado e vendido como uma política de inovação, de modernização, de rupturas de práticas antigas, de fórmulas encantadas e vanguardistas, tornando-se no imaginário a referência desejada. Entretanto, tais propostas sedutoras e as respectivas políticas públicas são terrenos arenosos; não progridem além da intencionalidade de estabelecer uma situação em que o capital possa circular e ser acumulado sem limites, conformando uma retórica excludente e de práticas autoritárias sobre uma população indesejada. Assim, para que ponte o tipo de educação e seus espaços democráticos-participativos, nos governos Temer e Bolsonaro, têm nos levado? Para o futuro ou para uma volta ao passado?

Referências

ALMEIDA, Silvio F. Neoconservadorismo e liberalismo. *In*: GALLEGO, Ester S. *et al.* (org.). *O ódio como política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

BARBOSA, Luciane M. R. Homeschooling no Brasil: ampliação do direito à educação ou via de privatização? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 134, p. 153-168, jan.-mar., 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00153.pdf. Acesso em: 1 ago. 2020.

BOITO JR., Armando. Os atores e o enredo da crise política. *In*: JINKINGS, Ivana. *Por que gritamos golpe?* São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, Edição Extra, p. 1, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 27.833, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop* [página inicial]. Brasília, DF: MPOG, [2018].

CARAPANÃ. A nova direita e a normalização do nazismo e o do fascismo. *In*: GALLEGO, Ester S. *et al.* (org.). *O ódio como política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

CASIMIRO, Flávio H. C. As classes dominantes e a nova direita no Brasil contemporâneo. *In*: GALLEGO, Ester S. *et al.* (org.). *O ódio como política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

CHOMSKY, Noam. *Réquiem para o sonho americano*: os 10 princípios de concentração de riqueza & poder. Tradução de Milton Chaves de Almeida. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE). *Novos acordos comerciais e educação*: privatização do ensino em escala mundial. Disponível em: https://contee.org.br/novos-acordos-comerciais-e-educacao-privatizacao-do-ensino-em-escala-mundial/. Acesso em: 1 jul. 2020.

FARIAS, Júlio C. B. de. *Gestão Escolar no Distrito Federal*: a comunidade local e o local da comunidade. 2008. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-54732011000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 1 jul. 2020.

FERRETTI, Celso J; SILVA, Mônica R. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória n. 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, abr.-jun., 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/LkC9k3GXWjMW37FTtfSsKTq/abstract/?lang=pt. Acesso em: 2 jul. 2020.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio; RAMOS, Marise N. Medida Provisória 746/2016: a contra-reforma do ensino médio do golpe de Estado de 31 de agosto de 2016. *Revista HISTEDBR On-line*, nº 70, p. 30-48, dez. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/8hBKtMRjC9mBJYjPwbNDktk/?lang=pt. Acesso em: 1 jul. 2020.

GOHN, Maria da G. Movimentos Sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, RJ, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio-ago. 2011.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

LAVAL, Pierre; DARDOT, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

LOMBARDI, José C; LIMA, Marcos R. O Brasil republicano: uma história de golpes de Estado. *In*: LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane S.; LUCENA, Lurdes (org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

LÖWY, Michel. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. *In*: JINKINGS, I.; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). *Por que gritamos golpe?* São Paulo, SP: Boitempo, 2016, p. 61-67.

MELO, Adriana A. S. de; SOUSA, Flávio B. de. A agenda do mercado e a educação no governo temer. *Germinal: marxismo e educação*, Salvador, v. 9, n. 1, 2017. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/21619. Acesso em: 15 jul.2020.

MIGUEL, Luis Felipe. A reemergência da direita brasileira. *In*: GALLEGO, Ester S. *et al.* (org.). *O ódio como política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

NEVES, Angela V. Ameaças à Democracia hoje: desafios contemporâneos. *In*: NEVES, Angela V. (org.). *Democracia e Participação Social*: desafios contemporâneos. Campinas: Papel Social, 2016.

ORSO, Paulino J. Reformas Educacionais em tempos de golpe ou como avançar andando para trás. *In*: LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane S.; LUCENA, Lurdes (org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

PAULA, Camila H. de; ALMEIDA, Fernanda M. de. O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras. *Ensaio: Aval. Públic. Educ.*, Rio de Janeiro, RJ, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002801869. Acesso em: 1 ago. 2020.

ROSAR, Maria de F. F. Educação e Movimentos Sociais: avanços e recuos entre o século XX e o século XXI. *Educação em Revista*, Marília, v. 12, n. 2. jul./set. 2011.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. O discurso econômico da austeridade e os interesses velados. *In*: GALLEGO, Ester S. *et al*. (org.). *O ódio como política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

SANFELICE, José L. Com o golpe de 2016, para onde caminhará a educação? *In*: LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane S.; LUCENA, Lurdes (org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

SANTOS, Wanderley G. *A democracia impedida*: o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2017.

SAVIANI, Dermeval. A crise política no Brasil, o golpe e o papel da educação na resistência e na transformação. *In*: LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane S.; LUCENA, Lurdes (org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

SHIROMA, Eneida O. *Política Educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lamparina, 2011.

SILVA, Maria A. *Intervenção e consentimento*: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Fapesp, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Educação 2030:* Declaração de Incheon Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Brasília, DF: Unesco, 2016.

VENCO, Selma; ASSIS, Ana Elisa S. Q. A ponte, o golpe, a travessia e o resultado: neo "deficientes cívicos". *In*: LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane S.; LUCENA, Lurdes (org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

WARREN, Ilse Scherer. Dos movimentos sociais às manifestações de rua: o ativismo brasileiro no século XXI. *Política e Sociedade*. Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez. de 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p13. Acesso em: 2 jul. 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Angela Vieira Neves
Reginaldo Ghiraldelli
(Organizadores)

Ao redigir este texto conclusivo, passado o período entre idealização, planejamento e finalização da coletânea, o Brasil se aproxima de 619 mil mortes em decorrência da pandemia de covid-19 e de mais de 22 milhões de infecções pelo vírus, sem contar a subnotificação. Esse é um cenário desolador e devastador para a sociedade, em que se misturam luto, tristeza, indignação e, ao mesmo tempo, o chamado para a luta coletiva como forma de enfrentar e resistir a esse quadro dramático e nebuloso que assola o conjunto da vida social. Além disso, o Brasil vive um momento de ameaça à democracia, de sucateamento dos serviços públicos e sociais e de aumento da fome, da pobreza, do desemprego, da desproteção social, da insegurança alimentar e nutricional. A crise capitalista, em seu aspecto estrutural, foi agravada com o advento da pandemia, que expôs os limites e a perversidade do receituário neoliberal, sob a ótica do Estado mínimo para o atendimento das necessidades humanas fundamentais.

Nesse sentido, os temas analisados na presente coletânea, de natureza interdisciplinar, são atuais e necessários para compreender a realidade social brasileira, seja em um contexto que antecede a pandemia, seja quanto aos desdobramentos recentes, que desafiam as ciências sociais e humanas a pensar criticamente a complexidade que o momento histórico impõe a toda a humanidade.

Os resultados desta coletânea mostram uma articulação entre o desmonte da participação social e da democracia no acesso às políticas públicas, tecendo uma relação com o capitalismo, suas desigualdades e,

principalmente, seus impactos para o mundo do trabalho. Os capítulos abordaram temáticas interdisciplinares no campo das ciências humanas e sociais, tendo como eixo analítico o debate sobre o trabalho, as desigualdades sociais, as lutas sociais, a questão racial, as formas de resistência da classe trabalhadora, as (contra) reformas em curso operadas pelo Estado brasileiro, a cultura política brasileira marcada historicamente por práticas clientelistas e as ameaças à democracia diante dos ataques e desmontes de espaços participativos, além dos efeitos perversos das medidas neoliberais implementadas nos últimos anos e que repercutem na redução de políticas públicas e de direitos sociais. O cenário que se desenha, com base nos cortes orçamentários em políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde, educação, emprego, renda e assistência social, é de retrocesso em termos de cidadania, pois, ao invés da construção de políticas e medidas voltadas para a ampliação de direitos sociais, caminha-se para a destruição generalizada dos padrões civilizatórios e de cidadania conquistados historicamente. Esse cenário revela o desmantelo dos mecanismos participativos, a deslegitimação da participação social e a restrição à participação no cenário pós-pandemia, bem como a ameaça ao "patrimônio participativo" construído nas três últimas décadas pela luta da sociedade civil, dos movimentos sociais e do sindicalismo.

O desmonte das políticas públicas e dos direitos sociais ocorre em um cenário neoliberal de austeridade e ajuste fiscal, trazendo inflexões para o Estado e para a sociedade civil. Cabe salientar que a construção e o reconhecimento constitucional dos direitos de cidadania são resultado de um amplo e árduo processo de lutas da classe trabalhadora e dos movimentos sociais e sindicais, que se mobilizaram e se organizaram especialmente a partir das últimas décadas do século XX, lutando por direitos sociais, políticas públicas e o fortalecimento da democracia e da participação popular.

As lutas sociais engendradas pela sociedade civil e pela classe trabalhadora aconteceram tanto por dentro do Estado, com a "institucionalização da participação", quanto fora dele, mediante as lutas e movimentos sociais. Essas lutas sociais, que se unem em direção contrária ao Estado neoliberal e ao conservadorismo na política, na

economia e na cultura, foram e são fundamentais, pois expressam as contradições e limitações de uma sociedade brasileira "democrática" marcada por práticas autoritárias, conservadoras, moralistas, racistas, machistas e perversas no trato da questão social. O suposto "hibridismo" presente na cultura política brasileira demonstra as contradições do Estado e da sociedade civil, que são atravessadas por práticas democráticas e antidemocráticas e que desconstroem direitos sociais e políticas públicas ao reforçarem uma direção neoliberal e conservadora. A onda conservadora que se intensifica na contemporaneidade ameaça a democracia no país e limita a participação popular, processos estes que são resultado do protagonismo da sociedade civil brasileira na redemocratização. Na conjuntura atual, diante de um forte movimento conservador e autoritário, a democracia e a participação da sociedade na esfera pública encontram-se restritas, fragilizadas e paralisadas. Também são inúmeras as ações e investidas do Estado voltadas aos cortes orçamentários em detrimento das políticas sociais, justificados pela pandemia e pela necessidade de ajuste e controle das contas públicas. A questão é que o fundo público tem sido disputado com o intuito de atender as necessidades de grupos e setores econômicos representantes do capital financeiro nacional e internacional.

Diante dessas considerações, ressalta-se que, ao longo desta coletânea, foram abordados temas como a atual configuração do trabalho diante das (contra) reformas aprovadas recentemente e suas consequências para a proteção social, as desigualdades sociais produzidas e reproduzidas no capitalismo, a questão da divisão racial do trabalho na formação social brasileira, a relação Estado-sociedade e a implementação de medidas neoliberais, a resistência e protagonismo das mulheres no período da ditadura civil-militar, as (contra) reformas em curso e seus efeitos para os direitos sociais, os ataques e ameaças à democracia e aos espaços de participação da sociedade civil, além do esfacelamento das políticas públicas e dos direitos sociais de cidadania. Com isso, espera-se que os textos aqui apresentados tenham suscitado e provocado reflexões para pensar criticamente a sociedade e as questões sociais que tangenciam a agenda pública brasileira, de forma a construir proposições e alternativas concretas de superação desse ordenamento societário que

se sustenta no processo de acumulação capitalista e, consequentemente, na reprodução das desigualdades sociais.

As contribuições teóricas e analíticas contidas neste volume abordam não só as tensas e contraditórias relações entre as classes sociais e seus interesses antagônicos no capitalismo, a partir das suas implicações para o trabalho e para os direitos sociais, mas também retratam as lutas de sujeitos políticos e coletivos, constituídos de carne e de osso, que fazem e constroem a história viva, pulsante e real da humanidade.

A partir dessa perspectiva e do esforço coletivo do conteúdo apresentado nesta coletânea, considera-se que novos rumos devem ser pensados e propostos no terreno que envolve a relação entre Estado, sociedade civil e classes sociais, especialmente neste cenário nefasto de forte ofensiva neoliberal, de farsa democrática, de corrosão dos direitos sociais e de acentuada precarização no mundo do trabalho, que sinalizam para uma verdadeira e trágica barbárie social. Sem a ampliação do Estado Social e do respectivo investimento em políticas públicas, sem o fortalecimento das instituições democráticas, sem a luta da classe trabalhadora no terreno da sociedade civil como forma de enfrentamento das iniquidades e desigualdades socioeconômicas, não há qualquer margem de garantia de um padrão civilizatório para a humanidade, o que mostra os limites e contradições do capitalismo.

Mesmo nas constatações das adversidades impostas pela sociedade capitalista, é preciso seguir lutando, na esperança de um novo tempo. Um novo tempo que ultrapasse a luta pela mera sobrevivência. Um novo tempo que fortaleça a democracia e o Estado democrático de *direitos*. Um novo tempo sem dominação, sem opressão, sem exploração, sem discriminação, sem preconceitos, sem autoritarismos, sem racismo, sem machismo, sem desigualdades. Um novo tempo que estimule a plena expansão dos indivíduos sociais. Um novo tempo de potencialização coletiva dos sentidos, das necessidades e satisfações humanas para além dos fetiches, superficialidades e individualismos típicos desse momento histórico. Nesse aspecto, seguimos persistentes na luta cotidiana, na esperança de dias melhores, mais fraternos e mais solidários, confiantes em que a justiça social, a igualdade, a liberdade, a democracia, a dignidade e a emancipação humana se tornem condições imperativas a todas as formas de vida e de sociabilidade.

SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS

Angela Vieira Neves (organizadora)

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Niterói), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Realizou estágio de pós-doutoramento na PUC-Rio. Docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Reginaldo Ghiraldelli (organizador)

Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Assistente social, mestre e doutor em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), com estágio pós-doutoral pela Universidade de Roma "La Sapienza" (Itália). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB).

Andreia de Oliveira

Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Assistente social, mestre em Saúde Púbica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisadora do Grupo

de Estudos e Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Saúde, Sociedade e Política Social.

Avelina Alves Lima Neta

Doutoranda e mestra em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Estado, Movimentos Sociais e Cultura (Uespi). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Servidora pública federal da carreira de Analista Técnica de Política Social do Ministério da Economia. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Daniel Pitangueira de Avelino

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Felipe Portela Bezerra

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas e mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Docente da Graduação em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Servidor público da carreira de Técnico Administrativo em Educação na UnB. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Flávio Bezerra de Sousa

Graduado em Pedagogia e mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente se encontra vinculado aos cursos de Filosofia da UnB e ao doutorado em Estado, Políticas Públicas e Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador no Grupo de Estudos e Pesquisas Educacionais (Greppe/Unicamp) e do Grupo sobre Democracia, Participação, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Igor Ferraz da Fonseca

Pesquisador titular do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Possui graduação em Sociologia, mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorado em Ciência Política/Democracia pela Universidade de Coimbra (Portugal).

João Claudio Basso Pompeu

Servidor público e Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestrado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

Lara Lisboa Farias

Assistente social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

Leonardo Dias Alves

Assistente social, com residência em Saúde da Família pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e mestrado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB).

Maria Elaene Rodrigues Alves

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), com mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela mesma instituição. Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB).

Melina Sampaio de Ramos Barros

Assistente social, mestre em Política Social e doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Michelly Ferreira Monteiro Elias

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Assistente social, mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB) e do Núcleo de Estudos Agrários (Neagri), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam/UnB).

Thaís Kristosch Imperatori

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Possui graduação em Serviço Social e em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), com mestrado e doutorado em Política Social também pela UnB. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Trabalho, DEMOCRACIA e participação no Brasil

"Trabalho, democracia e participação no Brasil" desvela o que veio depois do desenvolvimentismo e do experimentalismo democrático pujante com que convivemos no início dos anos 2000. Esta coletânea observa a substancialidade da democracia e denota a relevância da luta para que o Estado cumpra seu papel e garanta proteção social. Se a maior parte da população brasileira sofre discriminação de gênero e raça, enfrentando densas estruturas de desigualdade no mundo do trabalho e nas demais esferas sociais, ainda estamos longe de romper com essa trajetória histórica de violência e marginalização. Entre os alertas importantes desta obra, está a noção de que as conformações das classes sociais são mediadas por marcadores raciais e sexuais e, ainda, que o outro Estado desejado, igualitário e justo, exige procedimentos de democratização. A leitura convida a compreender como o ataque ao patrimônio participativo e as (contra) reformas trabalhista e previdenciária são emblemas da erosão de direitos sociais, por significarem a imposição de uma visão única de mundo que gera impactos materiais nas políticas públicas e na vida da população. Este livro denuncia o modo como opera o projeto político neoliberal vigente, que pretere vidas aos lucros, ataca trabalhadores e é operacionalizado durante a pandemia com efeitos devastadores. Os textos desta coletânea reconhecem esses desafios e mobilizam reflexões contundentes sobre os caminhos que estão sendo trilhados na crise civilizatória atual.

Fernanda Natasha Bravo Cruz
Universidade de Brasília

EDITORA UnB 60